

Tesis



Los poderes ejecutivo y legislativo del Distrito Federal

Luis Daniel Vázquez Valencia

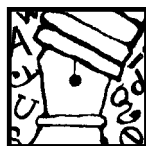


3^{er} CONCURSO
DE TESIS, ENSAYO Y CUENTO
2 0 0 3

INSTITUTO ELECTORAL DEL DISTRITO FEDERAL



3



3^{er} CONCURSO
DE TESIS, ENSAYO Y CUENTO
2 0 0 3

Tesis de licenciatura

INSTITUTO ELECTORAL DEL DISTRITO FEDERAL

INSTITUTO ELECTORAL DEL DISTRITO FEDERAL

DIRECTORIO

Consejero Presidente: JAVIER SANTIAGO CASTILLO
Consejeros Electorales: MARÍA ELENA HOMS TIRADO
EDUARDO R. HUCHIM MAY
RUBÉN LARA LEÓN
ROSA MARÍA MIRÓN LINCE
JUAN FRANCISCO REYES DEL CAMPILLO LONA
LEONARDO VALDÉS ZURITA

Secretario Ejecutivo: ADOLFO RIVA PALACIO NERI

REPRESENTANTES DE LOS PARTIDOS POLÍTICOS

PARTIDO ACCIÓN NACIONAL

Propietario: SERGIO MUÑOZ CAMBRÓN
Suplente: JOSÉ CARLOS TREJO SALAS

PARTIDO REVOLUCIONARIO INSTITUCIONAL

Propietario: VICENTE GUTIÉRREZ CAMPOSECO
Suplente: JOSÉ LUIS DOMÍNGUEZ SALGUERO

PARTIDO DE LA REVOLUCIÓN DEMOCRÁTICA

Propietario: RENÉ ARCE ISLAS
Suplente: FROYLÁN YESCAS CEDILLO

PARTIDO DEL TRABAJO

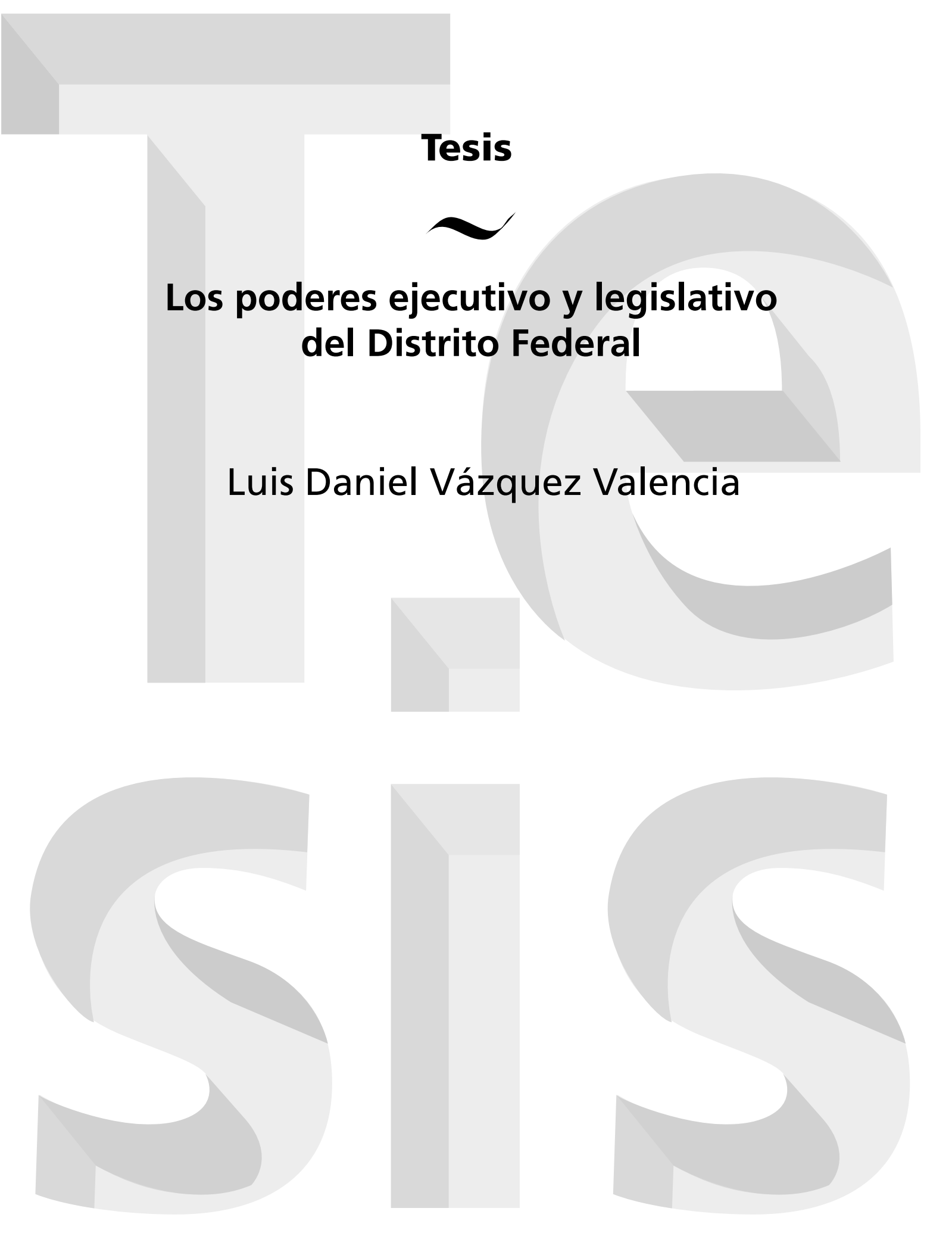
Propietario: ERNESTO VILLARREAL CANTÚ
Suplente: ADRIÁN PEDRO CORTES

PARTIDO VERDE ECOLOGISTA DE MÉXICO

Propietario: JORGE LEGORRETA ORDORICA
Suplente: ZULY FERIA VALENCIA

CONVERGENCIA

Propietario: ELÍAS CÁRDENAS MÁRQUEZ
Suplente: GABRIEL LUGO GARAY



Tesis



**Los poderes ejecutivo y legislativo
del Distrito Federal**

Luis Daniel Vázquez Valencia

COMISIÓN DE CAPACITACIÓN ELECTORAL Y EDUCACIÓN CÍVICA

PRESIDENTA

Consejera Electoral ROSA MARÍA MIRÓN LINCE

INTEGRANTES

Consejero Electoral LEONARDO VALDÉS ZURITA

Consejera Electoral MARÍA ELENA HOMS TIRADO

Encargado del despacho de la Dirección Ejecutiva de Capacitación Electoral y Educación Cívica: JOSÉ LUIS BARAJAS MARTÍNEZ

Editor: Valentín Almaraz Moreno, subdirector de Diseño y Producción de Materiales

Corrección de estilo: Nilda Ibarguren, técnica especializada "A"

Diseño gráfico: Alberto Nava, jefe del departamento de Diseño

Autor: Luis Daniel Vázquez Valencia

D.R. © Instituto Electoral del Distrito Federal

Dirección Ejecutiva de Capacitación Electoral y Educación Cívica

Huizaches 25, colonia Rancho Los Colorines, delegación Tlalpan

14386 México, D.F.

www.iedf.org.mx

1ra. edición, diciembre de 2003

ISBN: 968-5505-55-1

Impreso y hecho en México

Lo expresado en esta obra es responsabilidad exclusiva del autor.

Ejemplar de distribución gratuita, prohibida su venta.

ÍNDICE

INTRODUCCIÓN	9
---------------------	---

CAPÍTULO I

ANTECEDENTES LEGISLATIVOS DE LOS PODERES EJECUTIVO Y LEGISLATIVO DEL DISTRITO FEDERAL	13
1.1 La Constitución de 1824	13
1.2 Las siete leyes de 1836	13
1.3 Las bases constitucionales de 1843	15
1.4 El acta de reformas de 1847	15
1.5 La constitución de 1857	16
1.6 La constitución de 1917	17
1.7 La ley orgánica de 1928	21
1.8 La ley orgánica de 1941	27
1.9 La ley orgánica de 1970	31
1.10 Reformas a la ley de 1971 y 1972	34
1.11 La ley orgánica de 1978	35
1.12 Las reformas de 1983 y el reglamento interior del Departamento del Distrito Federal de 1985	40
1.13 A manera de conclusión breve	41

CAPÍTULO II

ESTRUCTURA CONSTITUCIONAL DEL FEDERALISMO EN MÉXICO	45
2.1 Los estados libres y soberanos dentro de la República federal	45
2.2 La distribución de competencias entre la federación, los estados y los municipios	64
2.3 El Distrito Federal como entidad federativa	88

CAPÍTULO III

PROCESOS DE REFORMA DE LOS PODERES EJECUTIVO Y LEGISLATIVO DEL DISTRITO FEDERAL	107
--	-----

3.1	“La renovación política electoral” de 1986-1987	107
3.2	Reformas al artículo 73 fracción vi de 1989-1990	121
3.3	Reformas de transición al artículo 122 constitucional de 1993	129

CAPÍTULO IV

ESTRUCTURA ACTUAL DE LOS PODERES EJECUTIVO

Y LEGISLATIVO DEL DISTRITO FEDERAL	167
4.1 La reforma política del Estado de 1996	167
4.2 Facultades del Congreso de la Unión	170
4.3 Facultades del Presidente de la república	174
4.4 Estructura actual del poder Legislativo del Distrito Federal	178
4.5 El jefe de gobierno	197
4.6 Demarcaciones territoriales integrantes del poder Eiecutivo del Distito Federal	205

CAPÍTULO V

PROPUESTA DE MODIFICACIONES A LOS PODERES EJECUTIVO

Y LEGISLATIVO DEL DISTRITO FEDERAL	213
5.1 Modificaciones al Distrito Federal como entidad federativa autónoma	213
5.2 Naturaleza jurídica del Distrito Federal	214
5.3 Facultades del Congreso de la Unión	218
5.4 Facultades del Presidente de la república	223
5.5 Revisión al poder legislativo del Distrito Federal	226
5.6 Revisión al poder ejecutivo del Distrito Federal	233
5.7 Revisión al poder ejecutivo del Distrito Federal en el ámbito delegacional	237
5.8 Inclusión de partidos locales en las elecciones del Distrito Federal ...	243

CONCLUSIONES	245
---------------------------	-----

FUENTES INFORMATIVAS Y BIBLIOGRAFÍA	253
--	-----

INTRODUCCIÓN

El Distrito Federal tiene una construcción histórica que lo ha convertido en un importante centro de poder tanto político como económico; en contraste, ha sufrido un proceso de transformación en entidad federativa autónoma lento y a la fecha incompleto. El argumento que se ha esgrimido para marcar la diferencia entre la ciudad de México y el resto de las entidades federativas es que en su territorio se asienten los poderes federales, hecho que no determina su naturaleza jurídica, ni es argumento suficiente para otorgarle un régimen político-jurídico diferenciado. Es por ello que las prerrogativas de las cuales aún gozan los poderes Ejecutivo y Legislativo federales deben ser modificadas a fin de otorgar plenas capacidades a los poderes locales, de tal forma que su régimen jurídico se asemeje al de las entidades federativas y municipios del resto del país. En esta investigación se analizarán las facultades y prerrogativas constitucionales que se otorgan a los estados y municipios que conforman la Federación y se expondrá acerca de la naturaleza jurídica y política del Distrito Federal.

Los congresos constituyentes de 1857 y de 1917 abordaron el tema del Distrito Federal, con una sola diferencia: mientras que en 1857 se tocaron los puntos relativos a los derechos políticos de sus ciudadanos, la permanencia de los municipios en su estructura y el Distrito Federal como sede de los poderes federales, en 1917 este último punto se omitió.

En el Congreso Constituyente de 1917 se aceptó que el Distrito Federal fuera la sede de los poderes de la Unión, incluso que conservara su estructura municipal, pese a la propuesta de Venustiano Carranza de hacerlos desaparecer y a pesar de que el titular del poder ejecutivo local fuera designado por el presidente de la República y no existiera un congreso local. Fue en 1928 cuando, a iniciativa de Álvaro Obregón, se sustituyeron los municipios del Distrito Federal por delegaciones.

A partir de entonces se empezaron a crear diversas figuras con la finalidad de absorber el descontento y la participación política de los ciudadanos del Distrito Federal. En 1929 apareció el consejo consultivo, en 1972 las juntas de vecinos, en 1978 los comités de manzana, las asociaciones de residentes, el referéndum y la iniciativa popular y, por último, en 1995, los consejos ciudadanos.

Finalmente, fue en 1986 cuando regresó a la mesa de debate el tema del Distrito Federal y de los derechos políticos de sus ciudadanos. En el marco de la Renovación Política Electoral llevada a cabo por Miguel de la Madrid se comenzaron a celebrar foros de participación popular, donde se hacían llegar a una comisión especial las propuestas relativas al Distrito Federal, que incluso pedían que se constituyera el estado 32. De ese proceso sólo se logró crear una Asamblea de Representantes que no tenía el carácter de Congreso local. Respecto del poder ejecutivo del Distrito Federal, nada cambió.

Posteriormente, en 1994, se abre un nuevo espacio de discusión sobre los derechos políticos de los ciudadanos habitantes del Distrito Federal del cual resultan las modificaciones al artículo 122 de la Constitución, que otorgan el carácter de órgano legislativo a la antigua Asamblea de Representantes aunque sin cambiar su nombre. Respecto del poder ejecutivo local, se establece un mecanismo de elección indirecta a cargo del presidente de la República que comenzaría a operar en 1997 y que finalmente nunca se aplicó.

Nuevamente, en 1997, se abre un espacio de discusión denominado la Reforma Política del Estado, donde se integran la Mesa para la Reforma Política del Distrito Federal, la Comisión Plural Ejecutiva y la Mesa Central de la Secretaría de Gobernación. De dichos espacios resultan las modificaciones al artículo constitucional 122 que a la fecha rigen el Distrito Federal. En estas reformas, si bien se logran varios avances como es la designación del jefe del poder ejecutivo del Distrito Federal y de los titulares de las delegaciones a través del voto directo y secreto, también se otorgan varias prerrogativas a los poderes ejecutivo y legislativo federales que implican fuertes barreras para el libre desarrollo del gobierno local en turno y que dejan al poder ejecutivo local, tanto al jefe de Gobierno como a los jefes delegacionales, lejos de tener facultades constitucionales semejantes a las otorgadas al resto de las entidades federativas autónomas y a los municipios.

El gobierno federal tuvo que ceder espacios a la oposición, pero se reservó cotos de poder estratégicos del gobierno del Distrito Federal, mientras que las fallas de la oposición en la negociación de esta apertura se debieron a su falta de previsión y a su urgencia por adquirir nuevos espacios de competencia, aunque la estructura gubernamental del Distrito Federal fuera irregular. Estas facultades otorgadas a los poderes federales repercutieron directamente en el jefe de Gobierno del Distrito Federal como limitantes en el desarrollo de su cargo y dejaron a la mitad del camino la transición del Distrito Federal como entidad federativa autónoma con el mismo régimen jurídico que las demás entidades federativas.

Este trabajo es de carácter monográfico, por lo que no se presenta una hipótesis o un sistema de hipótesis que vaya a demostrarse a través del establecimiento de variables a comprobar por medio de estándares cualitativos o cuantitativos. No obstante, como todo trabajo monográfico, tiene un presupuesto inicial que se argumentará en el transcurso de la investigación; es el siguiente: ***La ciudad de México es actualmente una entidad federativa autónoma, con un régimen jurídico diferenciado y no un distrito federal. En consecuencia, debe igualarse la integración de su competencia autónoma con la de las demás entidades federativas.***

Estos son los argumentos que se desarrollarán:

- La ciudad de México es una entidad federativa autónoma y no un distrito federal.
- A pesar de que el Distrito Federal es una entidad federativa que debe gozar de las mismas facultades que el resto de las entidades, su régimen jurídico es diferenciado.

- Las causas de la diferenciación de su régimen legal son políticas y no jurídicas.
- Los poderes ejecutivo y legislativo federales todavía tienen una importante injerencia en el Distrito Federal que complica su funcionamiento y lo hace dependiente de las decisiones que dichas autoridades tomen.
- Debe modificarse el régimen jurídico del Distrito Federal con la finalidad de otorgar al poder ejecutivo, tanto en el ámbito del jefe de Gobierno como en el de las delegaciones, así como al poder legislativo, las facultades de que el resto de las entidades federativas y los municipios gozan.

En cuanto a la delimitación temporal, se inicia el estudio con la Constitución de 1824, para hacer ver que fue perfectamente posible la coexistencia de autoridades federales y locales en el Distrito Federal; de 1928 a 1978 sólo se mencionan sus leyes organizativas y su conformación estructural. De 1978 en adelante se analiza su estructura y los diversos cambios que se desarrollaron, dando especial énfasis al periodo de transición que va de 1985 a 1997. En cuanto a la delimitación espacial, se estudian sólo los poderes ejecutivo y legislativo del Distrito Federal, lo que incluye a las delegaciones, su estructura, sus facultades y sus diferencias con el resto de los municipios y entidades federativas.

El método que se utiliza es teórico-histórico; comprende la consulta de libros, periódicos y revistas y la elaboración de fichas bibliográficas y hemerográficas.

En el capítulo primero se realiza una rápida revisión histórica del Distrito Federal desde su fundación en 1824 hasta el régimen jurídico establecido antes de la creación de la Asamblea de Representantes, pasando por las modificaciones que ha sufrido con las diversas constituciones —de 1836, 1843, 1847, 1857 y, finalmente, 1917.

Asimismo, se mencionan las modificaciones que en el nivel organizacional ha sufrido el Distrito Federal después de 1917, a partir de las diversas leyes que lo han regido.

El capítulo segundo tiene por objeto determinar el marco teórico que utilizará para establecer las definiciones y la naturaleza jurídica de diversos objetos de estudio como son la soberanía, la autonomía, la Federación, las entidades federativas y los municipios.

En dicho capítulo se expone acerca de las diversas definiciones del Estado sin pretender determinar un concepto único y unívoco de Estado, sino establecer algunos puntos de partida para lograr iniciar la discusión que nos incumbe, la cual está relacionada con la soberanía y la autonomía, temas que se analizan inmediatamente después de definir el Estado. Asimismo, se investiga qué es la Federación y cuál es el concepto que más nos ayuda a entenderla. Al respecto, se considera que la Federación logra explicarse, como fenómeno político-histórico que tiene una construcción jurídica paralela, a través de la palabra descentralización.

La finalidad de estudiar los conceptos de soberanía, Estado y Federación es desentrañar la naturaleza jurídica de las entidades federativas, si aún son estados o no y si, en el caso de México, alguna vez lo fueron. Se arriba a la conclusión de que las entidades federativas no son estados y tampoco son soberanas; el elemento característico de las entidades federativas es la autonomía, concepto que toma relevancia y que se analiza a continuación de esta exposición.

Finalmente, una vez establecidos los conceptos y valores que conforman el marco teórico de la investigación, se analiza la naturaleza jurídica del Distrito Federal, la forma en que se construyó la taxonomía mediante la cual se clasificaron las entidades federativas, sus errores y sus arbitrariedades, para arribar a la conclusión de que el Distrito Federal es una entidad federativa autónoma, al tener poderes locales dotados de competencia autónoma, pero con un régimen jurídico diferenciado al del resto de las entidades federativas autónomas.

En el capítulo tercero se hace un análisis jurídico-político de las modificaciones al régimen jurídico del Distrito Federal en los años 1986-1987, 1990 y 1993; hay que recordar que la tesis se centra especialmente en los poderes ejecutivo y legislativo del Distrito Federal.

El capítulo cuarto contiene el análisis del actual régimen jurídico de los poderes ejecutivo y legislativo del Distrito Federal, consecuencia de las modificaciones realizadas al mismo en el año 1996.

En el capítulo quinto se presentan las observaciones pertinentes sobre las modificaciones que deben realizarse a los poderes ejecutivo y legislativo del Distrito Federal, y analiza también el proyecto de reformas presentado por la Asamblea Legislativa al Congreso de la Unión en diciembre de 2001.

Finalmente, se concluye que el Distrito Federal es una entidad federativa autónoma pero con un régimen jurídico diferenciado. La ciudad de México ha sufrido una serie de modificaciones, de carácter irreversible, que a cada paso igualan su competencia autónoma con la del resto de las entidades federativas autónomas. Por ello, el proceso de consolidación del Distrito Federal como entidad federativa autónoma debe concretarse otorgando tanto al poder ejecutivo como al legislativo locales las mismas facultades, atribuciones y obligaciones que tienen el resto de los poderes locales de las entidades federativas.

CAPÍTULO I

ANTECEDENTES LEGISLATIVOS DE LOS PODERES EJECUTIVO Y LEGISLATIVO DEL DISTRITO FEDERAL

1.1 LA CONSTITUCIÓN DE 1824

La Constitución de 1824 establece en su artículo 4º la forma de gobierno: una república representativa popular federal. Estamos pues frente a una federación.

Las partes integrantes de la Federación se encontraban enumeradas en el artículo 5º; entonces la Federación estaba conformada por los siguientes estados y territorios: el estado de Chiapas, el de Chihuahua, el de Coahuila y Tejas, el de Durango, el de Guanajuato, el de México, el de Michoacán, el de Nuevo León, el de Oaxaca, el de Puebla de los Ángeles, el de Querétaro, el de San Luis Potosí, el de Sonora y Sinaloa, el de Tabasco, el de las Tamaulipas, el de Veracruz, el de Jalisco, el de Yucatán y el de Zacatecas; el territorio de la Alta California, el de la Baja California, el de Colima y el de Santa Fe de Nuevo México.

De acuerdo con el artículo 6º, el Supremo Poder de la Federación se dividía para su ejercicio en legislativo, ejecutivo y judicial.

En cuanto al Distrito Federal, la Constitución de 1824 no hace alusión a su organización político-jurídica sino sólo a su conformación, con excepción del poder legislativo que sería desempeñado por el Congreso General. Al respecto, el artículo 49 establecía la competencia del Congreso General, dentro de la cual en la fracción XXVIII se estipulaba que era competencia del Congreso “elegir un lugar que sirva de residencia a los supremos poderes de la Federación, y ejercer en su distrito las atribuciones del poder legislativo de un Estado”.¹ La fracción XXIX establecía que era facultad del Congreso General “variar esta residencia cuando lo juzgue necesario.”²

Quedaba pendiente determinar el carácter de Tlaxcala y precisar cómo se formaría el Distrito Federal. Tlaxcala y Aguascalientes se insertaron posteriormente en el pacto federal como territorios.

1.2 LAS SIETE LEYES DE 1836

Los Estados Unidos Mexicanos, bajo las siete leyes, tenían como forma de Estado la de una república centralista, por lo cual no existían estados, ni territorios, ni un distrito federal.

En la Sexta Ley Constitucional se establece que el territorio nacional se dividía en departamentos, los cuales a su vez se dividían en distritos y éstos en partidos. El gobierno

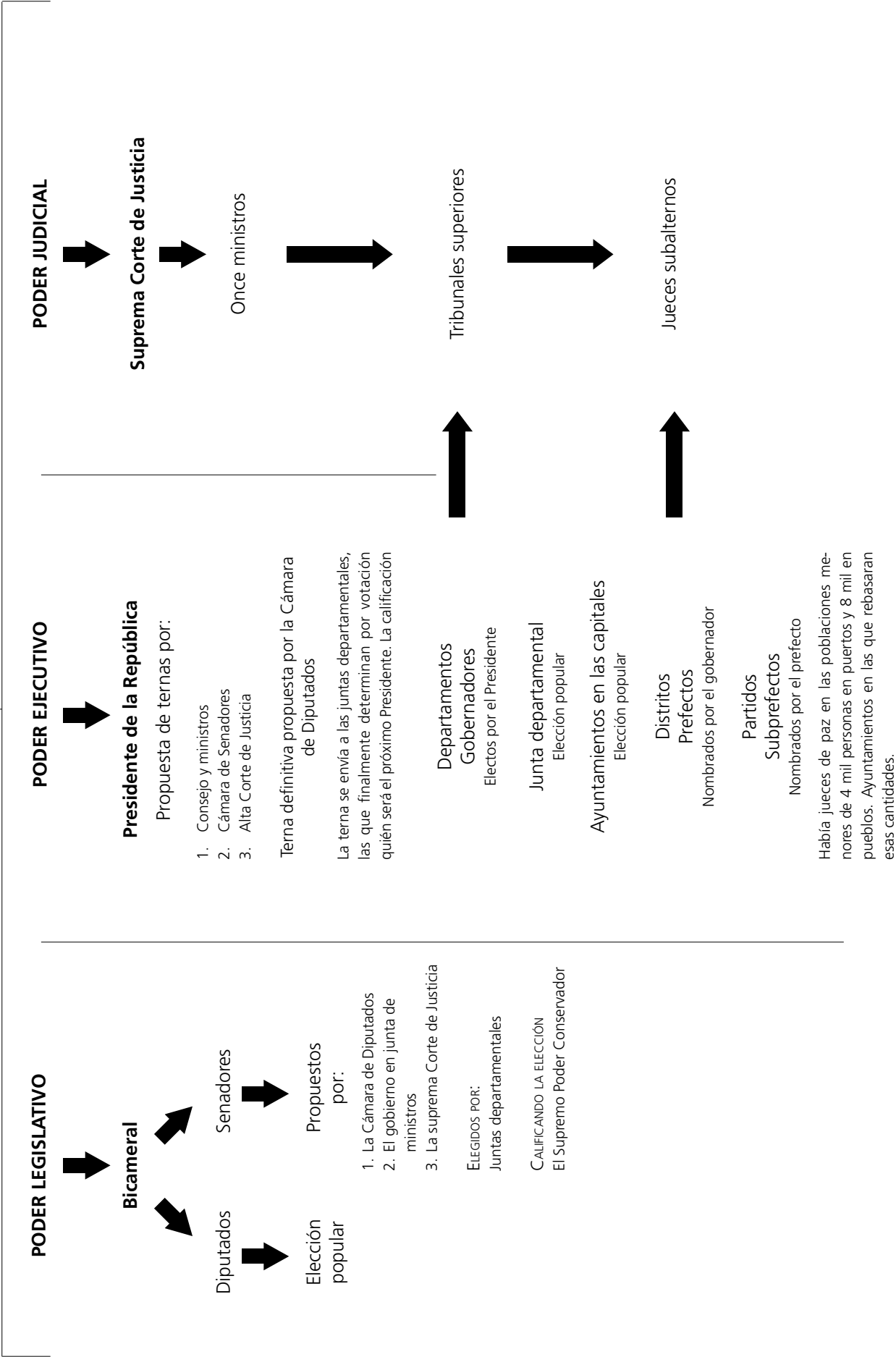
¹ “Constitución Federal de los Estados Unidos Mexicanos de 1824”, en FelipeTena Ramírez, *Leyes fundamentales de México 1808-1998*, 21ª edición actualizada, México, Porrúa, 1998, p. 175.

² Ibid.

CUADRO DE LA FORMA DE ESTADO

SUPREMO PODER CONSERVADOR

Órgano de control constitucional propuesto por las juntas departamentales, formación de terna de la cámara de diputados, elección definitiva de uno por terna por la cámara de senadores.



interior de los departamentos estaba a cargo de los gobernadores, que se encontraban sujetos al gobierno general y eran nombrados por éste a propuesta en terna de las juntas departamentales.

En cada departamento había una junta departamental compuesta por siete individuos y elegida mediante voto popular. En cada cabecera de distrito había un prefecto y en las cabeceras de partido había un subprefecto, el primero era nombrado por el gobernador, el segundo por el prefecto.

Asimismo, existían ayuntamientos en las capitales de departamento, en los lugares en que ya los había en el año 1808, en los puertos que tuvieran una población de por lo menos cuatro mil personas y en los pueblos que tuvieran una población de por lo menos ocho mil personas. Los ayuntamientos eran elegidos popularmente. En los lugares que no cumplieran con estos requisitos se nombraban jueces de paz encargados de la policía.

De esta forma, en las leyes constitucionales de 1836 no había estados, pero había departamentos; no había poderes ejecutivos locales, pero había gobernadores nombrados por el gobierno general; no había poderes legislativos locales, pero había juntas departamentales de elección popular; no había municipios, pero había distritos y partidos, y, finalmente, sin haber municipios, había ayuntamientos en algunas regiones y jueces de paz en otras.

La organización del gobierno bajo este régimen se esquematiza en el diagrama de la página 14.

1.3. LAS BASES CONSTITUCIONALES DE 1843

En las Bases Orgánicas de 1843 se establece como forma de Estado, de acuerdo con el artículo primero, la república representativa popular; sin mencionar que es una república centralista, al igual que la establecida por las leyes de 1836.

En consecuencia, tampoco existían estados integrantes de la Federación como forma de división territorial del Estado, pero sí existían departamentos, distritos, partidos y municipalidades conforme al artículo 4°. Cada departamento tenía una asamblea compuesta por un número de vocales que variaba entre 7 y 11, quienes duraban cuatro años en el cargo, renovándose por mitades cada dos años.

En cada departamento había también un gobernador nombrado por el presidente de la República a propuesta de las asambleas departamentales, el que duraba cinco años en su encargo. No está por demás señalar, por tratarse de una república centralista organizada de manera muy semejante a la establecida por las Siete Leyes Constitucionales, no existía distrito federal alguno.

1.4 EL ACTA DE REFORMAS DE 1847

El dictamen del 5 de abril de 1847 establece en su artículo 1° que el Pacto de la Federación celebrado por los Estados Unidos Mexicanos en 1824 es la única constitución

legítima del país, siendo el mismo obligatorio hasta tanto se publiquen las reformas que determine hacerles el Congreso.

Posteriormente, el 18 de mayo de 1847, se sanciona el Acta Constitutiva y de Reformas, la cual es promulgada el 21 de mayo de 1847. En la misma se establece en el artículo 6° que

son Estados de la Federación los que se expresaron en la Constitución Federal y los que fueron formados después conforme a ella. Se erige un nuevo Estado con el nombre de Guerrero, compuesto de los distritos de Acapulco, Chiapa, Tasco y Tlapa, y la municipalidad de Coyucan, pertenecientes los tres primeros al estado de México, el cuarto a Puebla y la quinta a Michoacán, siempre que las legislaturas de estos tres Estados dieran su consentimiento dentro de los tres meses. Mientras la ciudad de México sea Distrito Federal, tendrá voto en la elección de Presidente y nombrará dos senadores.³

Quedaba pues restablecida la república federal mediante el reconocimiento de la Constitución de 1824 como única legítima.

1.5 LA CONSTITUCIÓN DE 1857

En el artículo 40 de la Constitución se estableció como forma de Estado la república representativa, democrática y federal, compuesta por estados libres y soberanos en todo lo concerniente a su régimen interior, pero unidos en una Federación.

La discusión del Congreso Constituyente en 1857 respecto al Distrito Federal versa sobre los siguientes tres puntos:

- Residencia de los poderes federales (Querétaro - Distrito Federal)
- Derechos políticos de los habitantes de la ciudad
- Régimen de coexistencia entre poderes locales y federales

En la discusión del poder constituyente de 1857, se aceptaba la posibilidad de la existencia del estado denominado Valle de México, el cual se compondría del territorio que actualmente tiene el Distrito Federal. Sin embargo, el punto de conflicto era que no podían condicionar la existencia de dicho estado a la salida de los poderes federales. Zarco defendía la necesidad imperiosa de coexistencia entre poderes federales y locales dentro del Distrito Federal a fin de respetar los derechos políticos de los ciudadanos que lo habitaban. Para ello era menester únicamente determinar las competencias de los órganos que debían crearse. El argumento en contra era precisamente la imposibilidad de existencia de órganos federales y locales en el Distrito Federal, por ser aquí donde radican los poderes federales.

Finalmente, en el artículo 43 se establecía cuáles eran las partes de la Federación, entre las cuales aparecía como estado el Valle de México, y en el artículo 46 se establecía

³ "Acta Constitutiva y de Reformas", en Felipe Tena Ramírez, *Leyes fundamentales de México 1808-1998*, op. cit., pp. 472-473.

que el estado del Valle de México se formaría del territorio que comprendiera el Distrito Federal sólo cuando los poderes federales se trasladaran a otro lugar. En el artículo 72 fracciones V y VI, se establecía que el Congreso tiene facultad: "...V. Para cambiar la residencia de los Supremos Poderes de la Federación";⁴ VI. Para el arreglo interior del Distrito Federal y territorios, teniendo por base el que los ciudadanos elijan popularmente las autoridades políticas, municipales y judiciales, designándoles rentas para cubrir sus atenciones locales."⁵

De esta forma, se establecía como competencia del Congreso de la Unión el determinar cuáles serían los órganos gubernamentales del Distrito Federal, pero respetando su organización territorial en municipalidades.

1.6 LA CONSTITUCIÓN DE 1917

La forma de Estado se establece en el artículo 40 de la Constitución de 1917, al determinar que el pueblo mexicano se constituyó en una república representativa, democrática, federal, compuesta de estados libres y soberanos en todo lo concerniente a su régimen interior.

La discusión del poder constituyente de 1917 relativa al Distrito Federal versa sobre los siguientes dos puntos:

- La existencia de municipios en su territorio
- Los derechos políticos de los ciudadanos del Distrito Federal

Finalmente, la figura del Distrito Federal se consolida en el artículo 73, fracción sexta, de la Constitución. La ley que rige al poder ejecutivo del Distrito Federal es la Ley Orgánica del Distrito y Territorios Federales, publicada el 14 de abril de 1917.

En el artículo 44 se determinó que el Distrito Federal se componía del territorio que entonces tenía y, en el caso de que los poderes federales se trasladaran a otro lugar, se erigiría en Estado del Valle de México, con los límites y extensión que le asignara el Congreso General, pero ya no se establece dentro de las partes integrantes de la Federación el estado del Valle de México, sino el Distrito Federal.

1.6.1 El poder legislativo

En el artículo 73 constitucional se faculta al Congreso de la Unión para legislar en todo lo relativo al Distrito Federal: "Art. 73. El Congreso tiene la facultad: [...] VI Para legislar en todo lo relativo al Distrito y Territorios Federales..."⁶

Esta regla se mantendrá hasta la aparición de la Asamblea Legislativa, cuando no obstante se le otorguen facultades al Congreso de la Unión para legislar en materias específicas respecto del Distrito Federal. El hecho de que se estableciera en la Constitución dificultaba aun más su modificación.

⁴ "Constitución de 1857" en Felipe Tena Ramírez, *Leyes fundamentales de México 1808-1998*, p. 9.

⁵ Ibid.

⁶ Javier Aguirre Vizcueta, *Distrito Federal: organización jurídica y política*, México, Miguel Ángel Porrúa, 1989, pp. 56-57.

1.6.2 El poder ejecutivo

El artículo 73 constitucional, fracción sexta, base tercera, establecía:

El gobierno del Distrito Federal y los de los territorios estarán a cargo de gobernadores que dependerán directamente del Presidente de la República. El gobernador del Distrito Federal acordará con el Presidente de la República, y de los territorios por el conducto que determine la ley. Tanto el gobernador del Distrito Federal como el de cada territorio serán nombrados y removidos libremente por el Presidente de la República.⁷

Por su parte, el artículo 89 de la Constitución establecía dentro de las facultades y obligaciones del Presidente, la de nombrar y remover al gobernador del Distrito Federal. Establecía la Ley Orgánica:

- El poder ejecutivo del Distrito Federal estaba a cargo y dependía directamente del Presidente de la República (Art. 1º).
- El gobernador del Distrito Federal acordaría directamente con el Presidente de la República, mientras que los gobernadores de los Territorios Federales lo harían por conducto de las secretarías de Estado (Art. 2º).
- Se requería para ser gobernador del Distrito Federal: ser ciudadano mexicano por nacimiento, en pleno ejercicio de los derechos políticos; tener 25 años cumplidos; no pertenecer al estado eclesiástico; y no estar en servicio activo en el ejército federal (Art. 3º).
- En cuanto a sus facultades de nombramiento, el gobernador del Distrito Federal tenía facultades de nombrar y remover al secretario de Gobernación, tesorero general, director general de la Penitenciaría, inspector general de la Policía, director general de Instrucción Pública Dependiente del Gobierno y director general de Instrucción Militar, todos ellos con la aprobación del presidente de la República (Art. 7º, fr. I).
- Podía también nombrar y remover a los demás empleados de gobierno cuyo nombramiento o remoción no estuviera determinado de otro modo en la Constitución o en las leyes, pero a diferencia del caso anterior, a estos últimos los nombraba y removía libremente (Art. 7º fr. I).

⁷ "Constitución de 1917", en Gloria Villegas Moreno y Miguel Ángel Porrúa Venero (coords.), La estabilidad política y la modernización económica. Un nuevo pacto para la nación, 1906-1917, México, Instituto de Investigaciones Legislativas-Cámara de Diputados-Miguel Ángel Porrúa, Serie III. Documentos, vol. I, "Leyes y documentos constitutivos de la nación mexicana", tomo 3, 1997, pp. 77-78.

1.6.2.1 Facultades en materia de seguridad pública

La Constitución de 1917 establecía en el artículo 73, fr. VI, base 5ª, que el Ministerio Público en el Distrito Federal y en los territorios estaba a cargo de un procurador general, que residía en la ciudad de México, y del número de agentes que determinaría la ley, dependiendo dicho funcionario directamente del presidente de la República, quien lo nombraba y removía libremente. Es importante ver que esta facultad del presidente de la República se establece en un artículo de la Constitución, por lo que era más complicado

modificarla, y la misma se mantiene hasta la reforma de 1996. De hecho, el artículo 89, fr. XIV, de la Constitución de 1917 establecía como facultad del presidente de la República el conceder indultos a los reos sentenciados por delitos del orden común en el Distrito Federal. Por su parte, el artículo 89 de la Constitución establecía dentro de las facultades y obligaciones del Presidente, la de nombrar y remover al procurador general de Justicia del Distrito Federal.

Asimismo, la ley en su artículo 89 establecía la existencia en el Distrito Federal de un procurador general que residía en la ciudad de México y que era nombrado y removido por el presidente de la República por conducto del gobierno del Distrito Federal, pero que dependía directamente del Presidente; mientras que todos los agentes del Ministerio Público en el Distrito Federal dependían del procurador general, quien los nombraba y removía con aprobación del presidente de la República.

1.6.2.2 Facultades en materia de fuerza pública

Como ya vimos, el inspector general de Policía era nombrado por el gobernador del Distrito Federal con la aprobación del presidente de la República. Tomando como punto de partida la existencia de municipios dentro del Distrito Federal, existía la policía municipal, que estaba a cargo de los ayuntamientos, y la policía de seguridad del Distrito Federal. El artículo 7º, fr. II, otorgaba al gobernador del Distrito Federal la facultad de tener el mando supremo de la policía de la ciudad o población donde residía y de la policía de seguridad en todo el Distrito Federal.

En cuanto a las atribuciones en materia de fuerza pública, la fracción IV del artículo 6º otorgaba al gobernador la obligación de cumplir con las funciones de seguridad pública: "Art. 6.- Son obligaciones del gobernador del Distrito Federal [...] IV Cuidar de la seguridad de los caminos, calzadas y canales así como de los campos y despoblados del Distrito Federal o del territorio que esté a su cargo."⁸

1.6.2.3 Facultades en materia presupuestaria

Las fracciones XV y XVI del mismo artículo otorgan obligaciones presupuestarias al gobernador del Distrito Federal, y a la letra dicen: "XV Formar cada año con la oportunidad debida, el presupuesto de ingresos y el de egresos del Distrito Federal o Territorio, para el año fiscal siguiente, sometiéndolo a la aprobación del Presidente de la República, para que él, a su vez, lo someta a la aprobación del Congreso de la Unión según proceda; XVI Rendir cada año la cuenta de gastos del año anterior para que el Presidente de la República pueda presentarla con toda oportunidad al Congreso de la Unión."⁹ Como vemos, en materia presupuestaria estaba totalmente supeditado al presidente de la República y al Congreso de la Unión, funcionando el Distrito Federal como un órgano más de la administración pública centralizada.

⁸ "Ley de organización del distrito y territorios federales", en *Diario Oficial de la Federación*, México, tomo V, 4ª época, núm. 87, sábado 14 de abril de 1917.

⁹ *Ibid.*

1.6.2.4 Los municipios en el Distrito Federal

En la discusión del poder constituyente de 1917, propone Carranza que en el Distrito Federal hubiera una división en municipalidades al frente de las cuales estuvieran los ayuntamientos electos de manera directa y popular, con excepción del municipio de la ciudad de México, el cual debería estar a cargo de los comisionados que junto con el gobernador del Distrito Federal tendrían funciones de gobierno y los cuales serían designados por el presidente.

Finalmente, en el Congreso Constituyente de 1917 se acepta que el Distrito Federal conserve su estructura municipal, pese a la propuesta de Venustiano Carranza y aunque el titular del poder ejecutivo local fuera designado por el presidente de la República y no existiera un congreso local.

El municipio libre era la base de la división territorial de la organización política y administrativa del Distrito Federal, de acuerdo con el artículo 73, fr. VI, bases 1ª y 2ª, de la Constitución y con el artículo 45 de la Ley orgánica del Distrito Federal.

Establecía la Constitución que el Distrito Federal se dividía en municipalidades, cada una de las cuales tenía la extensión territorial y el número de habitantes suficientes para poder subsistir con sus propios recursos y contribuir a los gastos comunes. Cada municipalidad debía estar a cargo de un ayuntamiento de elección popular directa.

El gobierno político y la administración de cada uno de los municipios del Distrito Federal estaba a cargo de un ayuntamiento, compuesto de miembros designados por elección popular directa que se renovaban por mitad cada año, por lo que tanto los concejales como los regidores duraban dos años en funciones, pudiendo ser los primeros reelectos (Arts. 46 y 50).

El ayuntamiento de la ciudad de México contaba con 25 concejales, mientras que el resto de las municipalidades tenía 15. Cada ayuntamiento residía en la cabecera de la municipalidad respectiva y debía sesionar por lo menos una vez por semana, sin poder deliberar a menos que concurrieran las dos terceras partes de sus miembros, tomando acuerdos por mayoría de votos en sesiones públicas (Arts. 52 y 53).

Todos los años, en la primera sesión del mes de enero, cada ayuntamiento debía nombrar de entre sus miembros a un presidente y un vicepresidente que duraría en su cargo hasta el último día del mes de diciembre del mismo año, no pudiendo ser reelecto sino después de un año de concluida su presidencia próxima anterior. Asimismo, los ayuntamientos tenían la facultad, con la aprobación del gobierno respectivo, de expedir su propio reglamento interior (Arts. 60 y 55).

La seguridad pública en el Distrito Federal, de acuerdo con su ley orgánica de 1917, correspondía a los ayuntamientos, por lo que estaba a su cargo nombrar y remover libremente a todos los jefes, oficiales y demás personas que la desempeñaban a excepción de la policía de la ciudad de México y de la población que fuera la cabecera de cada territorio, las que dependían de cada gobernador (Art. 38). Como ya hemos visto, el artículo 6º otorgaba la obligación de velar por la seguridad pública en caminos, canales, calzadas, campos y despo- blados al gobernador del Distrito Federal, lo que reiteraba el artículo 39 de la ley en comento.

El artículo 47 de la misma ley establece que los ayuntamientos tienen amplias facultades para dar disposiciones concernientes a los asuntos de su competencia, así como para administrar libremente su hacienda.

En cuanto al presidente municipal, éste tenía el carácter de primera autoridad política local y por ello a él correspondía publicar y hacer cumplir las leyes, decretos, bandos, reglamentos, sentencias y demás disposiciones emanadas de la autoridad; prestar su apoyo cuando se le solicitara por autoridad competente; legalizar exhortos y demás documentos que debieran surtir sus efectos fuera de la jurisdicción respectiva; expedir certificados de vecindad; imponer las multas o arrestos que correspondan por infracciones de los reglamentos de policía; ser el jefe de la policía o fuerza de seguridad del lugar y disponer de ella para asuntos del servicio público; y conservar cuidadosamente el orden y la tranquilidad pública.

1.7 LA LEY ORGÁNICA DE 1928

La Ley Orgánica del Departamento del Distrito Federal fue expedida el 31 de diciembre de 1928. En su artículo primero transitorio establecía que iniciaba su vigencia a partir del 1 de enero de 1929, a pesar de que fue publicada de la siguiente forma:

ARTICULO	FECHA	PAGINA
1 – 8	31 de diciembre de 1928	5 – 8
8 – 9	2 de enero de 1929	2 – 3
9 – 12	3 de enero de 1929	5 – 7
12 – 24	4 de enero de 1929	5 – 7
24 – 139	5 de enero de 1929	2 – 10

Establecía en su artículo 1º que el Distrito Federal tendría la extensión y los límites fijados por los decretos de 15 y 17 de diciembre de 1898, y que estaría dividido en un departamento central y 13 delegaciones, de acuerdo con el artículo segundo de la ley citada.

1.7.1 El poder legislativo

En cuanto al poder legislativo del Distrito Federal, no existe ninguna norma que lo especifique dentro de la Ley Orgánica de 1928, pero sigue aplicable el artículo 73, fr. VI, de la Constitución, siendo el poder legislativo local el Congreso de la Unión.

1.7.2 El poder ejecutivo

La Constitución, en su artículo 73, fr. VI, base 1ª, establecía que el gobierno del Distrito Federal estaría a cargo del presidente de la República, quien lo ejercería por conducto

del órgano que determinara la ley respectiva. El órgano determinado por la ley fue el Departamento del Distrito Federal (Art. 21). Se creaba así la figura del Departamento del Distrito Federal, que concentraba las facultades más importantes que anteriormente se depositaban en el gobernador del Distrito Federal (Art. 24):

- Publicar todos los reglamentos, decretos y órdenes del presidente de la República, relativos al Distrito Federal.
- Promover, en la esfera administrativa, el exacto cumplimiento de las leyes, decretos, reglamentos y demás disposiciones relativas al Distrito Federal.
- Cuidar que sean nombrados con toda oportunidad los consejos del Departamento del Distrito Federal.
- Prestar los servicios públicos locales del Distrito Federal, o contratar la prestación de esos servicios en las condiciones más favorables para los intereses de la comunidad.

1.7.2.1 Nombramientos

El personal del Departamento del Distrito Federal fue clasificado por el artículo 67 en cuatro categorías:

- El personal superior
- Los empleados
- La policía
- La servidumbre

Formaban parte del personal superior, el jefe del Departamento del Distrito Federal, el oficial mayor del Departamento del Distrito Federal, los delegados, los subdelegados, el oficial mayor de la Dirección General de Rentas y los directores o jefes de los diferentes servicios o dependencias.

El jefe del Departamento del Distrito Federal era nombrado y removido libremente por el presidente de la República (Art. 25); debía residir en la ciudad de México y ejercer las atribuciones que antes hemos mencionado. Se requería para ser nombrado jefe del Departamento del Distrito Federal ser ciudadano mexicano y estar en pleno ejercicio de sus derechos; tener treinta años cumplidos; haber residido en el Distrito Federal, por lo menos los dos años inmediatamente anteriores a su nombramiento; ser de notoria buena conducta, y no pertenecer al estado eclesiástico (Art. 27).

Los delegados eran nombrados y removidos libremente por el jefe del Departamento del Distrito Federal con la aprobación del presidente de la República (Art. 33). Los subdelegados eran nombrados y removidos libremente por los delegados con la aprobación del jefe del Departamento (Art. 36).

El resto de los integrantes del personal superior eran nombrados por el jefe del Departamento del Distrito Federal con aprobación del presidente de la República (Art. 68).

1.7.2.2 Facultades en materia de seguridad pública

Continúa siendo aplicable lo establecido en el artículo 73 de la Constitución, fr. VI, base 5ª. No obstante, el artículo 24, fr. XX, de la Ley establece que el Departamento del Distrito Federal debe prestar a las autoridades judiciales los auxilios que necesiten para administrar pronta y eficaz justicia, así como el apoyo de la autoridad y de su fuerza para que se cumplan las sentencias y resoluciones judiciales.

1.7.2.3 Facultades en materia de fuerza pública

Tanto en el departamento central como en las delegaciones había servicios de policía determinados de acuerdo con el presupuesto de egresos y las necesidades de la localidad. El jefe de policía del departamento central y la policía de seguridad del Distrito Federal estaban bajo las órdenes del Jefe del Departamento del Distrito Federal (Art.53); la policía de cada una de las delegaciones estaba bajo las órdenes del delegado correspondiente (Art. 54).

Los jefes de las tres fuerzas policiales eran nombrados y removidos por el jefe del Departamento con aprobación del presidente de la República (Art. 55).

En cuanto a las facultades en materia de fuerza pública, establecía el artículo 24 de la Ley que son facultades del Departamento del Distrito Federal:

- Los servicios de policía del departamento central y la policía de seguridad del Distrito Federal.
- Castigar las infracciones a los reglamentos gubernativos y de policía.
- Cuidar de la seguridad y tranquilidad públicas en las poblaciones así como en los caminos, calzadas, canales, campos y despoblados del Distrito Federal.

En las delegaciones, los policías locales estaban bajo el mando del delegado correspondiente.

1.7.2.4 Facultades en materia presupuestaria

En materia presupuestaria, el jefe del Departamento del Distrito Federal tenía las siguientes atribuciones (Art. 24 de la Ley):

- Formar y presentar anualmente al Ejecutivo de la Unión el proyecto de la ley de ingresos y el presupuesto de egresos.
- Rendir cada año la cuenta comprobada de los gastos de la administración del año anterior para que el Presidente pueda presentarla al Congreso.
- La administración de la Hacienda del Distrito Federal.
- Diversas prestaciones de servicios a la población en general.

1.7.3 La supresión del régimen municipal en el Distrito Federal

El régimen municipal de 1917 era prácticamente nulo a partir de las facultades que se otorgaban al gobernador del Distrito Federal. Opina Paulina Fernández Christlieb que

el Gobernador del Distrito Federal concentraba tan importantes facultades que prácticamente quedaba anulado el régimen municipal. Correspondía al ámbito de competencia del gobernador del Distrito Federal la seguridad pública; la vigilancia de penitenciarias y cárceles; el cuidado de los servicios hospitalarios; la ejecución de obras públicas; la responsabilidad del censo y estadística; la elaboración del proyecto de presupuesto para el Distrito Federal; el mando supremo de la policía; la vigilancia de los municipios respecto de sus catastros; y con la aprobación del presidente de la República, el gobernador expedía todos los reglamentos para los servicios públicos del DF.¹⁰

Ante esta realidad, en el debate de 1928 se llegó a la conclusión de que el régimen municipal que se había adoptado para la ciudad de México no era funcional, y que así lo había demostrado el hecho de que los principales programas y acciones para la ciudad fueran decididos y ejecutados por las autoridades federales, atendiendo a situaciones tales como la necesidad de asegurar una tranquilidad para los poderes de la Unión, a fin de que no hubiera la posibilidad de que interfirieran las decisiones de las autoridades municipales con las tareas encomendadas a los poderes federales.¹¹

Obregón argumentaba la propuesta en los siguientes términos:

Los hechos han demostrado que la organización municipal en el Distrito Federal no ha alcanzado nunca los fines que esa forma gubernativa debe llenar, debido a los conflictos de carácter político y administrativo que constantemente han surgido por la coexistencia de autoridades cuyas facultades se excluyen a veces y a veces se confunden. En consecuencia, para estar de acuerdo con la lógica y la realidad, lo debido sería organizar la administración del Distrito Federal de manera que haya unidad de mando y eficiencia en todos los órganos del servicio público...¹²

¹⁰ Paulina Fernández Christlieb, "El Distrito Federal: reto a las estructuras de control", en Fernando Castañeda Sabido (coord.), II. *Escenarios de la democratización*, en Esthela Gutiérrez Garza (coord.), *El debate nacional*, México, Diana-UNAM, 1998, p. 258.

¹¹ David Jiménez González, "Representación Popular en el Distrito Federal", en José Antonio González Fernández (comp.), *Distrito Federal, sociedad, gobierno y justicia*, México, Miguel Ángel Porrúa y Procuraduría General de Justicia, 1997, pp.12-15.

¹² *Diario de Debates de la Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión*, julio-agosto de 1928, citado en *Renovación Política*, México, Fondo de Cultura Económica (Cuadernos de Renovación Nacional, vol. I.), 1988, pp. 91-92.

Finalmente, en 1928 desaparecen de manera formal los municipios del Distrito Federal, modificándose la base 2ª del la fr. VI del artículo 73 constitucional. El artículo, segundo de la Ley Orgánica del Departamento del Distrito Federal establece que el territorio del Distrito Federal se dividirá en un departamento y 13 delegaciones. El número de delegaciones fue variando posteriormente de una ley a otra y de acuerdo con el proceso de urbanización del propio Distrito Federal, por lo que enumerarlas o delimitarlas en este momento sería ocioso para las finalidades de la investigación.

En la cabecera delegacional había un delegado que tenía a su cargo la administración de los servicios públicos locales (Art. 32). Para ser delegado se requería ser ciudadano mexicano y estar en pleno ejercicio de sus derechos; tener veinticinco años cumplidos; haber residido en el Distrito Federal, por lo menos el año inmediatamente

anterior a su nombramiento; ser de notoria buena conducta, y no pertenecer al estado eclesiástico.

En las poblaciones del Distrito Federal que no fueron cabecera de delegación había un subdelegado.

Las delegaciones y los delegados tenían por objeto precisamente llevar a cabo las funciones, facultades y atribuciones delegadas por el jefe del Departamento del Distrito Federal en las nuevas divisiones territoriales, de acuerdo con el artículo 26, segundo párrafo, que establece: "En las delegaciones, el jefe del Departamento ejercerá sus atribuciones por medio de los Delegados."¹³

1.7.4 El consejo consultivo de 1929

El artículo 22 establecía como auxiliares de la Administración al consejo consultivo del departamento central y a los consejeros de cada una de las delegaciones.

1.7.4.1 Consejo consultivo del departamento central

El consejo consultivo del departamento central estaba conformado por 13 consejeros de distintas organizaciones clasificados de la forma siguiente (Art. 85):

- Uno de la Cámara de Comercio
- Uno de las asociaciones de comerciantes en pequeño que no pertenezcan a la Cámara
- Uno de las cámaras industriales
- Uno de las asociaciones de industriales en pequeña escala que no pertenezca a alguna cámara
- Uno de las agrupaciones de dueños de propiedades raíces, sitos en el Departamento
- Uno de las agrupaciones de campesinos del mismo Departamento
- Uno de las agrupaciones profesionales
- Uno de los empleados públicos y particulares
- Tres de la asociación de trabajadores no enumerados anteriormente
- Un representante de las asociaciones de madres de familia

Para que las agrupaciones gozaran del derecho de nombrar a un representante, deberían contar con por lo menos un año de existencia, estar debidamente registradas y tener como mínimo cien asociados (Art. 86).

1.7.4.2 Consejos consultivos delegacionales

En lo que hace a los consejos de las delegaciones, variaban en número, pudiendo estar integrados por siete o por cinco miembros. Los delegados podían escoger, de entre las agru-

¹³ "Ley orgánica del distrito y de los territorios federales", en *Diario Oficial de la Federación*, México, tomo LI, núm. 47, sección tercera, 31 de diciembre de 1928, 2,3,4 y 5 de enero de 1929.

paciones antes enumeradas, las más importantes de cada localidad para que sus representantes integraran sus respectivos consejos consultivos, de manera que esos grupos importantes quedaran representados proporcionalmente a su significación económica y social.

De no existir en el ámbito territorial de cada delegación agrupaciones como las mencionadas, los consejos delegacionales se constituirían por las personas que pertenecieran a las clases que tenían derecho a nombrar representantes.

1.7.4.3 Requisitos

Para ser miembro del consejo consultivo se requería (Art. 90):

- Ser vecino de la circunscripción correspondiente, con residencia en ella de por lo menos dos años anteriores al nombramiento.
- Pertenecer a alguna asociación del grupo que lo designara, o si no existían asociaciones, pertenecer al grupo que tenía derecho de nombrar representante.
- No estar sujeto a proceso criminal.
- No desempeñar cargo alguno del gobierno o de elección popular.
- No pertenecer al estado eclesiástico.

El cargo de consejero duraba un año y en todo tiempo el consejero podía ser revocado por las agrupaciones que lo hubieran elegido.

1.7.4.4 Facultades

Los consejos consultivos tenían las siguientes prerrogativas (Art. 92):

- Proponer al Departamento del Distrito Federal o a la delegación correspondiente, la reforma a los reglamentos y a las medidas que estimen pertinentes para el mejoramiento de los servicios públicos.
- Ser oídos por el jefe del Departamento y por los delegados:
 - Al formarse los reglamentos gubernativos del Distrito y los de policía
 - Al estudiar las iniciativas de leyes que se refirieran a la organización, modificación o supresión de servicios administrativos del Distrito Federal
 - Al elaborarse el proyecto de Ley de Ingresos y el Presupuesto de Egresos
 - Para contratar obras y servicios
 - Para hacer la municipalización de algún servicio
 - Cuando por la importancia del asunto el jefe del Departamento lo creyera conveniente
 - Para determinar la forma de prestación de un servicio público cuando éste afectara a dos o más delegaciones
- Inspeccionar los servicios legales.

- Denunciar las ineficiencias de los servicios públicos y las faltas cometidas por los encargados de ellos.
- Revisar la cuenta anual del Departamento.

Sin embargo, las opiniones de los consejos consultivos podían no ser atendidas por el jefe del Departamento o los delegados, como especificaba el artículo 94 de la Ley. En estos casos, el jefe del Departamento o el delegado en cuestión debían fundar ampliamente su opinión y era el presidente de la República quien resolvía si aceptaba ésta o la del consejo.

1.8 LA LEY ORGÁNICA DE 1941

El 31 de diciembre de 1941 se expide la nueva Ley Orgánica del Departamento del Distrito Federal, en la cual se conservan muchas de las instituciones de la anterior legislación.

1.8.1 El poder legislativo

La función legislativa en el Distrito Federal continuaba a cargo del Congreso de la Unión, en los términos del artículo 73, fracción VI, de la Constitución y 2º de la Ley.

1.8.2 El poder ejecutivo

El presidente de la República tenía aún a su cargo el gobierno del Distrito Federal y lo ejercía a través del jefe del Departamento del Distrito Federal (Art. 5), quien era nombrado y removido libremente por el presidente de la República y auxiliado en el desempeño de sus funciones por un consejo consultivo, por los delegados y por los subdelegados (Art. 6) así como por un secretario general, un oficial mayor y los directores generales que se establecen en la Ley (Art. 24).

Para ser jefe del Departamento del Distrito Federal se requería ser ciudadano por nacimiento en pleno ejercicio de sus derechos y tener treinta y cinco años cumplidos.

Correspondía al jefe del Departamento del Distrito Federal (Arts. 27, 28 y 29):

- La representación del Departamento, la cual podía ser delegada.
- Expedir los reglamentos interiores con sujeción a los cuales debían organizarse las diferentes direcciones generales (doce en total más la jefatura de policía).
- Nombrar y remover, con la aprobación del presidente de la República, al secretario general, al oficial mayor, al jefe de la Policía del Distrito Federal y a los directores generales.

En cuanto a las facultades del Departamento del Distrito Federal, sobresalen las siguientes (Art. 23):

- En materia de acción política y gubernativa tiene a su cargo las elecciones, cultos, jurados, registro civil, tutelas, vigilar el cumplimiento de las leyes, reglamentos y demás disposiciones generales relativas al Distrito Federal y proveer en la esfera administrativa a su exacta observancia, adoptando para ello las medidas más adecuadas, cuando los ordenamientos expresamente lo encomienden y castigar la violación de los mismos.
- Prestación de servicios como limpia, mercados, panteones, paseos, jardines y parques.
- En materia de acción cívica, correspondía atender lo relacionado con deporte, turismo y cultura.

1.8.2.1 Régimen delegacional

El Distrito Federal se encontraba dividido, de acuerdo con el artículo 8º, en dos unidades administrativas: 1) la ciudad de México, y 2) las delegaciones, que eran 12 en total. La ciudad de México era la capital del Distrito Federal (Art. 22).

El jefe del Departamento del Distrito Federal era auxiliado por los delegados, que residían en la cabeceras de cada una de las delegaciones y que tenían a su cargo la vigilancia de los servicios públicos locales, y por los subdelegados que fueren necesarios a juicio del propio jefe del Departamento, los que desempeñaban su cargo en las poblaciones que no eran cabecera de Delegación. Tanto los delegados como los subdelegados eran nombrados y removidos libremente por el jefe del Departamento del Distrito Federal (Arts. 75 y 76).

Para ser delegado o subdelegado se requería: 1) ser ciudadano mexicano por nacimiento y en pleno ejercicio de sus derechos; 2) tener 25 años cumplidos; 3) haber residido en el lugar en el que haya de ejercer sus funciones por lo menos durante los dos años anteriores a su designación (Art. 77).

Eran facultades de los delegados (Art. 49):

- Representar al jefe del Departamento en las circunscripciones en donde ejercieran sus funciones.
- Vigilar los servicios públicos de su delegación e informar de las irregularidades.
- Velar por el cumplimiento de los reglamentos y disposiciones generales dentro de su delegación.
- Presentar iniciativas al jefe del Departamento acerca de la forma en que deberían desempeñarse los servicios públicos de su delegación.

1.8.2.2 Facultades en materia de seguridad pública

En cuanto a la seguridad pública, el procurador de Justicia del Distrito Federal estaba a

cargo de la Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal (Art. 4º). No debemos olvidar que el procurador era nombrado y removido libremente por el presidente de la República por disposición constitucional.

1.8.2.3 Facultades en materia de fuerza pública

El mismo artículo 23 de la Ley establece que en materia de servicios públicos, el Departamento del Distrito Federal presta los siguientes:

- Policía
- Tránsito

De acuerdo con el artículo 29 de la Ley, el jefe del Departamento del Distrito Federal tenía facultades para nombrar y remover, con la aprobación del Presidente, al jefe de la Policía del Distrito Federal. Correspondía a la Jefatura de Policía mantener el orden y la tranquilidad públicos en el Distrito Federal; prevenir la comisión de delitos; auxiliar al Ministerio Público; proteger a las personas y sus propiedades; hacer respetar las buenas costumbres; aprehender a los delincuentes en los casos de los delitos *in fraganti* y en los casos de notoria urgencia (Art.48).

De conformidad con el artículo 56, correspondía al jefe del Departamento del Distrito Federal el mando directo de la policía del Distrito Federal. Un punto importante es que desaparecía la policía delegacional.

1.8.2.4 Facultades en materia presupuestaria

El artículo 23 establecía que, en materia hacendaria, el Departamento del Distrito Federal debía formular anualmente el proyecto de Ley de Ingresos así como formular oportunamente el proyecto del presupuesto de Egresos del Departamento del Distrito Federal.

El artículo 93 de la misma ley estipulaba que las iniciativas de la Ley de Ingresos y de Presupuesto de Egresos del Departamento del Distrito Federal las enviaría el presidente de la República a la Cámara de Diputados, a más tardar el 15 de diciembre de cada año.

1.8.3 El consejo consultivo

Seguía vigente la existencia del consejo consultivo, de acuerdo con el artículo 64 de la Ley. El mismo se conformaba por representantes semejantes a los de 1929, con la diferencia en las fracciones 6ª y 8ª. Se les quitaba representatividad a las organizaciones de campesinos y a las asociaciones de madres de familia y se le otorgaban esos lugares a un representante de las empresas públicas y a los inquilinos. Las diferencias se esquematizan en el siguiente cuadro:

CONSEJO CONSULTIVO DE 1929	CONSEJO CONSULTIVO DE 1941
Fr. I. Uno de la Cámara de Comercio.	Fr. I. Uno de la Cámara de Comercio.
Fr. II. Uno de las asociaciones de comerciantes en pequeño que no pertenezcan a la Cámara.	Fr. II. Uno de las asociaciones de comerciantes en pequeño que pertenezcan a esa cámara.
Fr. III. Uno de las cámaras industriales.	Fr. III. Uno de las cámaras industriales.
Fr. IV. Uno de las asociaciones de industriales en pequeña escala que no pertenezca a alguna cámara.	Fr. IV. Uno de los industriales en pequeño.
Fr. V. Uno de las agrupaciones de dueños de propiedades raíces, sitios en el Departamento.	Fr. V. Uno de las agrupaciones de dueños de propiedades raíces ubicadas en el Distrito Federal.
Fr. VI. Uno de las agrupaciones de campesinos del mismo Departamento.	Fr. VI. Uno de las asociaciones de inquilinos del Distrito Federal.
Fr. VII. Uno de las agrupaciones profesionales.	Fr. VII. Uno de las agrupaciones profesionales.
Fr. VIII. Uno de los empleados públicos y particulares.	Fr. VIII. Uno de las empresas públicas.
Fr. IX. Tres de la asociación de trabajadores no enumerados anteriormente.	Fr. IX. Uno de los empleados públicos.
Fr. X. Un representante de las asociaciones de madres de familia.	Fr. X. Cuatro de las asociaciones de trabajadores no enumerados anteriormente, debiendo uno de ellos representar a las mujeres trabajadoras.

Los representantes eran designados por el jefe del Departamento del Distrito Federal a propuesta de las agrupaciones, en el entendido de que para poder proponer candidatos a representantes deberían las agrupaciones contar con por lo menos un año de existencia y estar debidamente registradas en la Dirección de Gobernación con un mínimo de cien asociados (Arts. 64 y 65 de la Ley).

Los consejeros duraban en su cargo dos años y su designación podía ser revocada sólo cuando la totalidad de las organizaciones representadas así lo acordaran (Art. 68).

Eran atribuciones del consejo consultivo (Art. 69):

- 1) Exponer al jefe del Departamento la situación que guardaban tanto las actividades del servicio público de la localidad, como las económicas y sociales de la misma y proponer al propio funcionario las medidas que en su concepto hubieran de tomarse para mejorar unas y otras.
- 2) Expresar su opinión al jefe del Departamento sobre la necesidad de declarar de servicio público una actividad.

- 3) Expresar su opinión acerca del estatuto que formulara el Departamento para normar una actividad del servicio público.
- 4) Proponer al jefe del Departamento las reformas a los reglamentos y la adaptación de medidas que estimara convenientes para el mejoramiento de los servicios públicos.
- 5) Dar a conocer al jefe del Departamento sus puntos de vista en aquellos asuntos que por su importancia o gravedad así lo requirieran.

Finalmente, las facultades del Consejo Consultivo eran únicamente informativas y de opinión, y en ningún caso ejecutivas o decisorias como indica el artículo 74 de la Ley. No está por demás mencionar que desaparecerían los consejos delegacionales.

1.9 LA LEY ORGÁNICA DE 1970

La ley que rige al Distrito Federal en 1970 es la Ley Orgánica del Departamento del Distrito Federal del 29 de diciembre de dicho año.

2.9.1 El poder legislativo

Establecía el artículo 4º que correspondía al Congreso de la Unión la facultad de legislar para el Distrito Federal, con base en el artículo 73, fr. VI, de la Constitución.

2.9.2 El poder ejecutivo

De acuerdo con el artículo 1º de la Ley, el gobierno del Distrito Federal estaba a cargo del presidente de la República, quien lo ejercía por conducto del jefe del Departamento del Distrito Federal, nombrado y removido libremente por el propio presidente de la República.

Asimismo teníamos a los delegados, que estaban a cargo de las delegaciones del Distrito Federal, quienes eran nombrados y removidos libremente por el jefe del Departamento del Distrito Federal, previo acuerdo con el presidente de la República (Arts. 1º y 12). El Distrito Federal se dividía en 16 delegaciones (Art. 10). Para ser designado delegado se requería ser ciudadano mexicano por nacimiento, en pleno goce de sus derechos; tener una edad mínima de 25 años a la fecha de la designación y ser residente del Distrito Federal.

El jefe del Departamento del Distrito Federal era auxiliado por tres secretarios generales –que se denominaban “A”, “B” y “C”–, uno de los cuales debía ser licenciado en Derecho, un oficial mayor, un consejo consultivo, las juntas de vecinos, los delegados y los subdelegados (Art. 3º). Se creó también, como órgano auxiliar directo del Jefe del

Departamento del Distrito Federal, la Comisión de Planeación Urbana, que se integraba con expertos en las disciplinas científicas, técnicas y sociales relacionadas con el urbanismo, los cuales eran designados y removidos por el jefe de Gobierno del Distrito Federal, quien presidía dicha comisión (Arts. 34 y 35).

Existían también 18 direcciones generales y una contraloría general, dando un total de 19 dependencias generales. El jefe del Departamento del Distrito Federal nombraba y removía libremente a los directores generales, a los subdirectores, a los jefes y subjefes de oficina y demás personal de confianza que requiriera el desempeño del servicio. Asimismo, tenía facultad de expedir los reglamentos interiores con sujeción a los cuales se debían organizar y funcionar las dependencias.

1.9.2.1 Facultades en materia de seguridad pública

Establece el artículo 7º de la Ley que, con base en el artículo 73, fracción VI, base 5ª, de la Constitución, el Ministerio Público en el Distrito Federal estaba a cargo de un procurador general de Justicia que dependía directamente del presidente de la República, quien lo nombraba y lo removía libremente. De así estimarlo el Presidente, el funcionario mencionado podría acordar los asuntos de su competencia directamente con el jefe del Departamento del Distrito Federal.

1.9.2.2 Facultades en materia de fuerza pública

El jefe del Departamento del Distrito Federal nombraba y removía libremente a los directores generales, subdirectores, jefes y subjefes de oficina, así como al resto del personal de confianza que requiriera el servicio (Art. 32). El artículo 41 establecía que el Departamento del Distrito Federal contaba con las dependencias generales, entre las cuales se encontraba, dentro de las direcciones generales, la de Policía y Tránsito. De esta forma, el jefe del Departamento del Distrito Federal tenía la facultad de nombrar y remover libremente al jefe de Policía.

En cuanto a las atribuciones del Departamento del Distrito Federal, el artículo 36, fracciones XXXI y XXXII, establece la de vigilar la debida observancia de las leyes, reglamentos y decretos expedidos para el Distrito Federal, así como mantener el orden público, previendo o impidiendo los actos, individuales o colectivos, que pudieran perturbar la paz y la tranquilidad sociales.

1.9.2.3 Facultades en materia presupuestaria

Establece el artículo 36 que el Departamento del Distrito Federal tenía atribuciones para formular los proyectos de la Ley de Ingresos y del Presupuesto de Egresos, que se sometían anualmente a la Cámara de Diputados, ejecutar y controlar el Presupuesto de Egresos, preparar y formular la Cuenta Pública anual y contratar toda clase de créditos y financiamientos para el propio Departamento, con la intervención de la Secretaría de

Hacienda y Crédito Público. No obstante esta última forma de intervención, la fracción XLIX del mismo artículo establecía que el Departamento del Distrito Federal tenía la atribución de manejar la deuda pública del Distrito Federal.

1.9.3 Las juntas de vecinos y el consejo consultivo

1.9.3.1 Las juntas de vecinos

Las juntas de vecinos estaban reguladas en la Ley, la cual establecía que en cada una de las delegaciones en que se divide el territorio del Distrito Federal se integraría una junta de vecinos, de acuerdo con el reglamento respectivo; pero debiendo figurar por lo menos cuatro mujeres y dos jóvenes menores de 25 años.

Los elementos básicos de las juntas de vecinos eran los siguientes:

- Cada junta debía tener un mínimo de 20 miembros.
- El periodo de duración del cargo era de tres años y quien lo ocupara no podría ser designado nuevamente para el periodo inmediato siguiente.
- Las juntas de vecinos eran presididas por uno de sus miembros, quien era electo para un periodo de tres años en la primera sesión que celebraba cada junta. La elección se realizaba por cédula de votación de tal manera que a la vez se designaba al presidente y al suplente, debiendo concurrir a esta sesión el delegado correspondiente.
- Las juntas de vecinos debían celebrar reuniones cuando menos una vez por mes.

Entre sus facultades tenemos las siguientes:

- Debían informarse de la prestación de los servicios públicos.
- Debían proponer al delegado correspondiente las medidas que estimaran convenientes para mejorar la prestación de los servicios públicos.
- Debían sugerir la prestación de nuevos servicios públicos.
- Debían dar a conocer al delegado las deficiencias administrativas que existían en el trámite de los asuntos, así como la conducta indebida de los empleados del Departamento del Distrito Federal que tuvieran trato con el público.
- Debían informar al consejo consultivo y al delegado respectivo sobre el estado que guardaban los monumentos arqueológicos, históricos o artísticos, las ruinas prehispánicas y coloniales, bibliotecas, museos, templos, mercados, hospitales, panteones, zoológicos, centros recreativos, parques, jardines, zonas arboladas, viveros, obras de ornato y todo aquello que interesara a la comunidad.
- Debían opinar oficiosamente sobre los servicios educativos públicos o privados.
- Debían opinar, a solicitud del delegado, sobre las medidas administrativas de la delegación e informar al consejo consultivo de dichas medidas.

- Debían oír a quienes desearan plantear problemas vinculados con la administración y la prestación de los servicios públicos por conducto del representante de la junta de vecinos.
- Proponían al consejo consultivo la expedición, reformas o derogación de reglamentos gubernativos o de policía.
- Rendían mensualmente informes de gestión al consejo consultivo.
- Participaban en las ceremonias cívicas organizadas por la delegación.
- Promovían actividades de cooperación ciudadana y ayuda social.
- Cooperaban en caso de emergencia con las autoridades.

1.9.3.2 El consejo consultivo

Se mantuvo la figura del consejo consultivo, pero sufrió un fuerte cambio en su forma de integración. Establecía el artículo 18 que en el Distrito Federal funcionaba un consejo consultivo, el cual estaba integrado por los presidentes de las juntas de vecinos, teniendo sus suplentes este mismo carácter en el consejo.

Los miembros del consejo consultivo del Distrito Federal duraban tres años en su cargo y no podían ser reelectos para el periodo inmediato siguiente. El propio consejo consultivo expedía su reglamento interno y el de las juntas de vecinos, previa aprobación del jefe del Departamento del Distrito Federal. Ambos cargos eran honoríficos y no recibían remuneración alguna.

Eran atribuciones del consejo consultivo (Art. 24):

- Colaborar con el jefe del Departamento para la debida prestación de los servicios públicos.
- Someter proyectos de leyes y reglamentos al jefe del Departamento.
- Proponer declaraciones de servicios públicos.
- Emitir opinión sobre la planeación urbana.
- Opinar sobre reglamentos de buen gobierno.
- Coordinar los trabajos de las juntas de vecinos.

Se dejaba nuevamente claro que las opiniones o los dictámenes que emitía el consejo consultivo o las juntas de vecinos no obligaban en forma alguna al jefe del Departamento del Distrito Federal ni a los delegados (Art. 26).

1.10 REFORMAS A LA LEY DE 1971 Y 1972

Son escasas las modificaciones a la Ley Orgánica del Departamento del Distrito Federal y se deben a adecuaciones administrativas más que a elementos de fondo; se pueden enumerar en los siguientes incisos:

- 1) Se aumenta una secretaría general (A, B, C y D).

t

- a. Un secretario de Gobierno,
- b. Un secretario de Obras y Servicios, y
- c. Un oficial mayor.

El 8 de octubre de 1974 se modifica la Constitución en su artículo 43, desapareciendo los territorios federales como parte integrante de la Federación y derogándose, en consecuencia, los incisos 2º y 3º del artículo 73 constitucional, fr. VI.

1.11 LA LEY ORGÁNICA DE 1978

El 29 de diciembre de 1978 se expide una nueva Ley Orgánica del Departamento del Distrito Federal, que será la materia de nuestro estudio en este apartado. Sobresale la creación de nuevos órganos de representación o colaboración vecinal, como les llama la Ley, que son los comités de manzana, las asociaciones de residentes, las juntas de vecinos y el consejo consultivo.

1.11.1 El poder legislativo

El artículo 5º de la Ley establecía que correspondía al Congreso de la Unión la facultad de legislar en todo lo relativo al Distrito Federal.

1.11.2 El poder ejecutivo

El artículo 1º de la ley establecía que el presidente de la República tenía a su cargo el gobierno del Distrito Federal y lo ejercía por conducto del jefe del Departamento del Distrito Federal, a quien nombraba y removía libremente. En esta ley, ya también eran nombrados directamente por el Presidente tanto los secretarios generales como el oficial mayor.

En cuanto al régimen delegacional, el artículo 15 de la ley dejaba claro que las delegaciones del Departamento del Distrito Federal eran órganos desconcentrados y estaban a cargo de un delegado, el cual era nombrado y removido por el jefe del Departamento del Distrito Federal, previo acuerdo con el presidente de la República.

1.11.2.1 Facultades en materia de seguridad pública

De conformidad con el artículo 9º de la ley, el Ministerio Público del Distrito Federal estaba a cargo de un procurador general de Justicia. Este funcionario dependía directamente del presidente de la República, quien lo nombraba y removía libremente.

1.11.2.2 Facultades en materia de fuerza pública

El artículo 16 establecía que la jefatura del Departamento del Distrito Federal, los secretarios generales, la Oficialía Mayor, la Contraloría General, la Tesorería, las direcciones generales, las delegaciones y los demás órganos desconcentrados integraban la Administración Pública Centralizada.

Dentro de la Administración Pública Centralizada encontramos la Dirección General de Policía y Tránsito (Art. 3º, inciso A). Por su parte, el artículo 25 de la Ley establecía que los secretarios generales y el oficial mayor serían nombrados por el presidente de la República; con esta redacción, el artículo 25 pretendía otorgar el resto de los nombramientos de la Administración Pública Centralizada al jefe del Departamento del Distrito Federal, pero fallaba en la técnica jurídica.

Si bien se entiende la intención que llevaba la ley al establecer que los secretarios y el oficial mayor serían nombrados por el presidente de la República –otorgar el nombramiento del resto de los órganos internos del Departamento del Distrito Federal al jefe del mismo–, la forma en que lo hizo fue jurídicamente errada. El artículo 89 constitucional en su fracción II otorga al presidente de la República la facultad de nombrar libremente a todos los empleados de la Unión cuyo nombramiento o remoción no esté determinado de otro modo en la Constitución Política o en las leyes. En consecuencia, los nombramientos que debieran determinarse en la ley orgánica del Departamento del Distrito Federal son los que corresponden al jefe del Departamento y no al Presidente, y al existir además la declaración de que la Jefatura del Departamento, los secretarios generales, la Oficialía Mayor, la Contraloría General, la Tesorería, las direcciones generales, las delegaciones y los demás órganos desconcentrados integran la Administración Pública Centralizada, sin determinar quién hará el nombramiento de ellos, actualiza la aplicación del artículo 89 constitucional, fracción II, dando la facultad al Presidente para nombrarlos.

En consecuencia, corresponde al presidente de la República la facultad de nombrar al director general de Policía y Tránsito.

Asimismo, al artículo 4º de la Ley establecía que la asignación y distribución de las atribuciones de los órganos administrativos centrales y desconcentrados del Departamento del Distrito Federal se señalaban en sus reglamentos internos. Por ello, el artículo 17, fr. X, establecía dentro del despacho de las medidas en materia de gobierno, la de “prevenir y evitar la prostitución y la drogadicción y dictar las medidas tendientes a mantener la seguridad y el orden públicos, para prevenir la comisión de delitos y proteger a las personas, sus propiedades y sus derechos.”¹⁴

1.11.2.3 Facultades en materia presupuestaria

El 6 de febrero de 1977 se establece en el artículo 74 de la Constitución la facultad de la Cámara de Diputados de examinar, discutir y aprobar anualmente el Presupuesto de Egresos del Distrito Federal y la revisión de la Cuenta Pública. Dicha facultad venía

¹⁴ “Ley orgánica del Departamento del Distrito Federal”, en *Diario Oficial de la Federación*, México, tomo 351, núm. 41, tercera sección, 29 de diciembre de 1978, p. 31.

ejerciéndose desde 1928 en el momento en que el Departamento del Distrito Federal se estableció como órgano de gobierno del Distrito Federal, al ser el Departamento parte de la Administración Pública Centralizada.

Por su parte, el artículo 19 de la Ley establece cuáles son las facultades del Departamento del Distrito Federal en materia de Hacienda. De dichas facultades sobresalen las siguientes:

- Formular y proponer el anteproyecto de presupuesto anual de Egresos y dirigir, planear, programar y controlar la inversión pública del Departamento del Distrito Federal.
- Controlar y vigilar el ejercicio del Presupuesto de Egresos del Departamento del Distrito Federal y evaluar el gasto público del propio Departamento.
- Participar con la Secretaría de Hacienda y Crédito Público en la formulación del programa financiero y en el control de la deuda pública del Departamento del Distrito Federal, y previa autorización de dicha secretaría intervenir en la gestión y contratación de toda clase de créditos y financiamientos para el propio departamento en los términos de la Ley General de Deuda Pública.

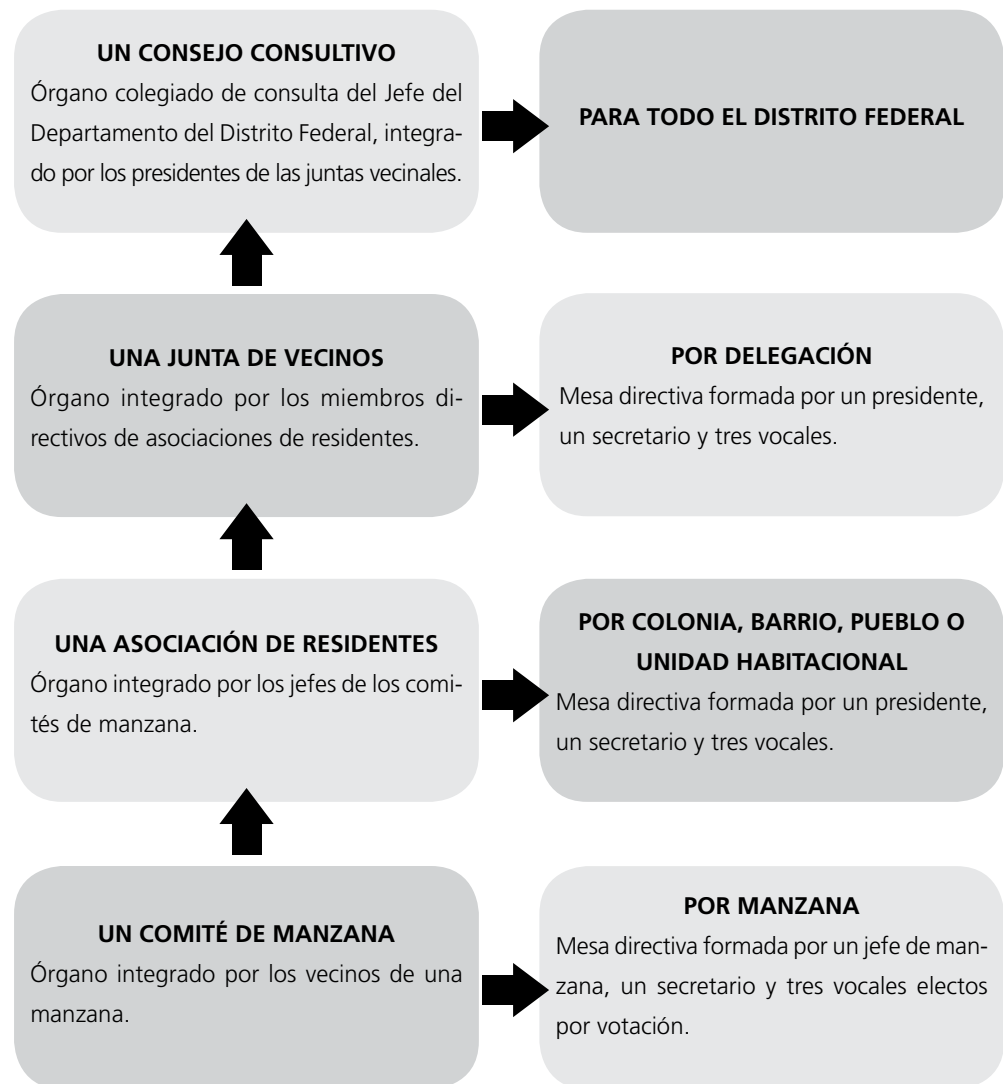
2.11.3 Comités de manzana, asociaciones de residentes, juntas de vecinos y el consejo consultivo de 1978

Establecía el artículo 45 que en cada una de las delegaciones del Departamento del Distrito Federal se integrarían los comités de manzana, las asociaciones de residentes, las juntas de vecinos y el consejo consultivo, en la forma siguiente:

- En cada manzana del Distrito Federal existirían un comité de ciudadanos, de entre los cuales se designaría de forma directa al jefe de manzana.
- En cada colonia, pueblo, barrio o unidad habitacional, los comités de manzana integrarían la correspondiente asociación de residentes.
- En cada delegación, con la participación de las asociaciones de residentes, se integraría una junta de vecinos.
- Finalmente, en el Distrito Federal funcionaría un consejo consultivo que se integraría con los presidentes de las juntas de vecinos.
- Los cargos de los miembros de los comités de manzana, de las asociaciones de residentes y de las juntas de vecinos serían honorarios.

Las atribuciones de las juntas de vecinos (Art. 47) y del consejo consultivo son prácticamente las mismas que establecía la Ley de 1970.

En la página siguiente se presenta un diagrama con la integración de estos órganos de representación popular.



1.11.4 Referéndum e iniciativa popular

El artículo 73, fr. VI, base 2ª, de la Constitución establecía que “los ordenamientos legales y los reglamentos que en la ley de la materia se determinen, serán sometidos al referéndum y podrán ser objeto de iniciativa popular conforme al procedimiento que la misma señale”.¹⁵

El artículo 52 de la ley en comento establecía que eran derechos de los ciudadanos residentes en el Distrito Federal: 1) los que les confiere la Constitución y demás leyes; 2) emitir su voto sobre ordenamientos legales y reglamentos sujetos al referéndum, y 3) otorgar su apoyo a las iniciativas populares sobre ordenamientos legales y reglamentos. El artículo 53 de la ley conceptuaba la iniciativa popular como “un método de participación directa de los ciudadanos del Distrito Federal para proponer la formación, modificación

¹⁵ www.cddhcu.gob.mx/leyinfo/refcns/ (Página web de la Cámara de Diputados), Reformas a la Constitución en formato para folio views.

o derogación de ordenamientos legales y reglamentos relativos al Distrito Federal”.¹⁶ La finalidad era proponer la creación, modificación o derogación de ordenamientos legales y reglamentos.

La iniciativa popular sobre ordenamientos legales y reglamentos correspondía a los ciudadanos del Distrito Federal, pero sólo era posible tramitarla por las autoridades competentes y debiendo quedar comprobado que la iniciativa se encontraba apoyada por un mínimo de cien mil ciudadanos, dentro de los que debían quedar comprendidos por lo menos cinco mil ciudadanos de cada una de las 16 delegaciones que entonces tenía el Distrito Federal.

Una vez cumplidos todos los requisitos de trámite, la iniciativa popular en caso de ordenamientos legales se llevaba a cabo por medio del Congreso de la Unión, a través del proceso legislativo establecido en el artículo 72 constitucional. La iniciativa popular referente a reglamentos se llevaba a cabo por el presidente de la República de conformidad con al artículo 89, fr. I, por medio de las facultades reglamentarias.

El referéndum se encontraba conceptualizado en el artículo 53 como “un método de integración directa de la voluntad de los ciudadanos del Distrito Federal en la formación, modificación, derogación o abrogación de ordenamientos legales y reglamentos relativos al Distrito Federal”.¹⁷ La finalidad era aprobar o desechar la creación, modificación o derogación de ordenamientos legales y reglamentos.

El procedimiento legal del referéndum debía iniciarlo exclusivamente el presidente de la República o las cámaras de diputados a través de una tercera parte de sus miembros, de senadores a través de la mitad de sus miembros, cuando se tratara de ordenamientos legales. El proceso se llevaría a cabo una vez aprobada la ley, pero antes de su remisión al poder ejecutivo para los efectos de la promulgación y publicación. Aquí, el resultado del referéndum tenía efectos vinculatorios para el poder ejecutivo.

En caso de tratarse de reglamentos, correspondía iniciarlo exclusivamente al presidente de la República, y se sustanciaba una vez formulado el proyecto correspondiente y en forma previa a su expedición por el poder ejecutivo. Aquí también los efectos eran vinculatorios para el poder ejecutivo.

Los procedimientos de referéndum debían iniciarse previa información y difusión del ordenamiento legal o del reglamento en cuestión, de por lo menos dos meses anteriores a la fecha de su instalación formal. Además, debía entregarse junto con las formas de votación el texto completo del ordenamiento o del reglamento, de sus modificaciones o de los motivos de su derogación, para el conocimiento de los votantes.

El referéndum era de dos tipos: 1) obligatorio y 2) facultativo. Era obligatorio cuando los ordenamientos legales o los reglamentos en proceso de creación, modificación o derogación podían tener efectos sobre la totalidad de los habitantes del Distrito Federal y correspondían a la satisfacción de necesidades sociales de carácter general. Era facultativo cuando los ordenamientos legales o los reglamentos en proceso no correspondían, en términos generales, a las características señaladas en el referéndum obligatorio.

Sin embargo, establecía al artículo 58 de la ley que tanto el poder ejecutivo como el legislativo podían determinar las cosas concretas de notoria inconveniencia del despacho

¹⁶ “Ley orgánica del Departamento del Distrito Federal”, en *Diario Oficial de la Federación*, México, tomo 351, núm. 41, tercera sección, 29 de diciembre de 1978, p. 38.

¹⁷ *Ibid.*

de un referéndum tomando en cuenta las razones jurídicas, económicas y sociales que fundaran su negativa; y una vez denegado el referéndum en alguno de los poderes no podía ser planteado en el otro sino después de un año de la fecha de su negativa. No eran obligatorios ni el referéndum ni la iniciativa popular cuando se trataba de ordenamientos legales y reglamentos correspondientes a la hacienda pública y a la materia fiscal del Departamento del Distrito Federal.

Concluye la profesora Fernández Christlieb que “no se apreció su valor y utilidad, (de la iniciativa popular y del referéndum), entre otras razones porque eran fórmulas aisladas y sucedáneas, que se juzgaron como insignificantes comparadas con los derechos políticos formales que se asociaban a las aspiraciones democráticas y a la participación de los partidos políticos en la elección de las autoridades locales del Distrito Federal.”¹⁸

1.12 LAS REFORMAS DE 1983 Y EL REGLAMENTO INTERIOR DEL DEPARTAMENTO DEL DISTRITO FEDERAL DE 1985

El 16 de diciembre de 1983 se publicaron algunas reformas a la Ley Orgánica del Departamento del Distrito Federal de 1978, las cuales eran de carácter administrativo y alteraban el organigrama del Departamento.

En la reforma de 1983 a la Ley, en el artículo 11 se establece que los secretarios generales, los secretarios generales adjuntos y el oficial mayor del Departamento del Distrito Federal serán designados y removidos por el presidente de la República.

El 26 de agosto de 1985 se emite un nuevo Reglamento Interior del Departamento del Distrito Federal, de la Ley Orgánica del Departamento del Distrito Federal de 1978.

En el Reglamento de 1985 se establecen para el estudio, planeación y despacho de los asuntos que le competen, 43 áreas, unidades administrativas y órganos desconcentrados.

A las delegaciones se les otorgan funciones administrativas como son atender la debida prestación de servicios; legalizar firmas; certificar copias; expedir licencias de obras, industrias y talleres, de funcionamiento de giros y estacionamientos; establecer precios y horarios de espectáculos públicos; levantar actas por violaciones a reglamentos; prestar asesoría jurídica; realizar campañas de erradicación del alcohol; coadyuvar a la Secretaría General de Protección y Vialidad; administrar los tribunales calificadores y los juzgados del Registro Civil; prestar servicios de mercados, parques, jardines, panteones, bosques, viveros y limpia; conservar en buen estado las vías públicas; reparar escuelas y construir y reparar bibliotecas, museos y demás centros de servicio social; prestar el servicio de alumbrado público, entre otros. Lo importante aquí es dejar patente que las atribuciones y facultades de las delegaciones eran de carácter puramente administrativo, como órganos desconcentrados de la administración central que eran.

En cuanto a los órganos de colaboración vecinal y ciudadana, se establecía lo que se refiere a:

¹⁸ Paulina Fernández Christlieb, “El Distrito Federal: reto a las estructuras de control”, *op. cit.*, p. 261.

- Los comités de manzana se constituían por elección popular mediante convocatoria de las autoridades delegacionales;
- Los comités de manzana tendrían un jefe de manzana, un secretario y tres vocales como mínimo;
- Las asociaciones de residentes se constituían con los jefes de manzana de cada colonia, barrio, pueblo o unidad habitacional que existiera en cada delegación.
- Cada asociación de residentes elegía a sus directivos.
- Los directivos de las asociaciones de residentes tenían un presidente, un secretario y tres vocales cuando menos.
- Las juntas de vecinos estaban integradas por todos los presidentes de asociaciones de residentes de la delegación.
- Las juntas de vecinos tenían una directiva que estaba integrada por un presidente, un secretario y tres vocales, como mínimo, los cuales debían ser electos en asamblea llevada a cabo por todos los presidentes de asociaciones de residentes.
- Los presidentes de las juntas de vecinos, por ese solo hecho, formaban parte del consejo consultivo del Distrito Federal.
- Los miembros de los comités de manzana, de las asociaciones de residentes, de las juntas de vecinos y del consejo consultivo, fungían durante un periodo de tres años y no podían ser reelectos para el periodo inmediato siguiente.

El doctor Acosta Romero comenta que

“desde que fueron creados algunos de estos órganos y con la posibilidad de que sirvieran de instrumento de participación ciudadana en la política del Distrito Federal, puede afirmarse que han sido órganos de muy reducida relevancia y actividad pues dada la limitación de atribuciones que casi los restringen a ser órganos de mera opinión, su actividad principal ha sido meramente protocolaria y, en nuestro concepto, mientras no se les dote de facultades más concretas para intervenir en los actos de gobierno del Distrito Federal, seguirán siendo un aparato administrativo un tanto superficial y sin pragmatismo.”¹⁹

1.12 A MANERA DE CONCLUSIÓN BREVE

El fundamento de la estructura político-jurídica del Distrito Federal ha partido durante el siglo xx de la Constitución. El fundamento legal fue el artículo 73, fr. VI, de donde se desprende que el Distrito Federal siempre ha contado con los poderes ejecutivo y legislativo locales, pero durante gran parte de su existencia estos han recaído en los órganos federales ejecutivo y legislativo, respectivamente.

El siguiente cuadro contiene una síntesis de la estructura del Distrito Federal en la Constitución de 1917 y en las diversas leyes orgánicas antes estudiadas.

¹⁹ Miguel Acosta Romero, *Teoría general del derecho administrativo, Primer curso*, México, Porrúa, 1995, p. 360.

Cuerpo Normativo	Poder Ejecutivo			Facultades sobre el presupuesto	Existencia de poder legislativo
	Mat. de Seguridad Pública	Mat. de Fuerza Pública	Existencia de municipios		
Constitución de 1917	El poder ejecutivo local está en manos de un gobernador, nombrado y removido libremente por el presidente de la República.			No hace referencia.	El poder legislativo es el Congreso de la Unión.
	Procurador nombrado y removido libremente por el Presidente	No hace referencia	Sí hay municipios.		
Ley del 14 de abril de 1917	Recae en el presidente de la República.	Recae en el gobernador, con la aprobación del Presidente.	Sí hay municipios de elección popular.	El gobernador elabora el proyecto, el Presidente lo presenta y el Congreso de la Unión lo asigna.	No se establece en la ley.
Ley del 31 de diciembre de 1928	El poder ejecutivo local está en manos del jefe del Departamento del Distrito Federal, nombrado y removido libremente por el presidente de la República.			El DDF elabora el proyecto, que presenta al presidente de la República, y éste lo presenta ante el Congreso de la Unión.	No hay poder legislativo, pero se establecen el consejo consultivo del departamento central y los consejeros delegacionales.
	Recae en el presidente de la República.	Recae en el jefe del DDF con la aprobación del Presidente.	Cambio a régimen delegacional sin elección popular.		
Ley del 31 de diciembre de 1941	Recae en el presidente de la República.	Recae en el jefe del DDF, con la aprobación del Presidente.	Régimen delegacional sin elección popular.	El DDF elabora el proyecto, que presenta al Presidente, y éste lo presenta ante el Congreso de la Unión.	No hay poder legislativo y continúa el consejo consultivo. Desaparece el consejo delegacional.
Ley del 29 de diciembre de 1970	Recae en el presidente de la República.	Recae de forma libre en el jefe del DDF, quien depende del Presidente.	Régimen delegacional sin elección popular.	El DDF maneja su propia deuda. el DDF elabora el proyecto que presenta al presidente y éste lo presenta ante el Congreso de la Unión.	No hay poder legislativo. Se establecen el consejo consultivo y las juntas de vecinos.
Ley del 29 de diciembre de 1978	Recae en el presidente de la República.	Recae en el presidente de la República.	Régimen delegacional sin elección popular.	La Secretaría de Hacienda y Crédito Público maneja la deuda del DDF. El DDF elabora el proyecto que presenta al Presidente y éste lo presenta ante el Congreso de la Unión.	No hay poder legislativo y se establecen diversos órganos vecinales como los comités de manzana, las asociaciones de residentes, las juntas de vecinos y el consejo consultivo, además de la iniciativa popular y el referéndum.

Tenemos entonces que, para el Distrito Federal, el Congreso de la Unión ejercía como poder legislativo local; en consecuencia, el Congreso de la Unión no tenía facultades absolutas sobre el Distrito Federal, sino que en este caso debía legislar con el carácter de un poder legislativo local, sin invadir el ámbito federal, que, siendo parte de su competencia, no era materia legislativa aplicable al Distrito Federal.

No existía tampoco un proceso especial de creación de leyes para el Distrito Federal, por lo que eran aplicables los artículos 71 y 72 de la Constitución federal. No obstante, el artículo 74 de la misma daba facultades exclusivas a la Cámara de Diputados en materias específicas, como son las siguientes:

- Examinar, discutir y aprobar anualmente el Presupuesto de Egresos del Departamento del Distrito Federal, discutiendo primero las contribuciones.
- Revisar la Cuenta Pública del Departamento del Distrito Federal del año anterior.

En el Distrito Federal, la figura del poder ejecutivo local (gobernador o jefe de departamento) había dependido siempre del presidente de la República. En otra esfera del poder ejecutivo local, la esfera municipal, observamos dos momentos, la existencia del régimen municipal y el establecimiento del régimen delegacional.

Se otorga también al presidente de la República facultades reglamentarias sobre el Distrito Federal, establecidas en los artículos 89, fr. I y 92, de la Constitución. Los reglamentos, decretos, acuerdos y órdenes debían estar firmados por el jefe del Departamento del Distrito Federal. El maestro Andrés Serra Rojas distingue dos tipos de reglamentos en relación con el Distrito Federal:

- 1) Los reglamentos y demás principios jurídicos que regulan los servicios públicos de la competencia directa del gobierno del Distrito Federal.
- 2) Los reglamentos que regulan los servicios y demás actividades que los particulares prestan al público sin constituir servicios públicos.

Durante este lapso de tiempo, opina la doctora Fernández Christlieb, “los ciudadanos habitantes del Distrito Federal nunca en la historia de México han tenido el derecho de elegir al gobernante de su entidad por voto libre, universal, secreto y directo y, en los años que estuvo vigente la disposición constitucional que permitía la elección popular directa de las autoridades municipales, difícilmente podría afirmarse que la vida política de la capital y del país fuera verdaderamente democrática”.²⁰

²⁰ Paulina Fernández Christlieb, “El Distrito Federal: reto a las estructuras de control”, *op. cit.*, p. 260.

CAPÍTULO II

2. ESTRUCTURA CONSTITUCIONAL DEL FEDERALISMO EN MÉXICO

Para distinguir entre entidades federativas y estados debemos primero conceptualizar el Estado. Aurora Arnaiz presenta en su libro *Soberanía y potestad* diversas definiciones:

Savigny. Es la representación material de un pueblo.

Kant. Es una variedad de hombres bajo leyes jurídicas.

Jellinek. Es una asociación de hombres sedentarios dotada de un poder de mando originario.

Duguit. Es una corporación de servicios públicos controlada y dirigida por los gobernantes.

Adolfo Posada. Son los grupos sociales territoriales con poder suficiente para mantenerse independientes.

Herman Heller. El Estado es la organización política soberana de dominación territorial. Es la conexión de los poderes sociales.

Aurora Arnaiz. El Estado es la agrupación política específica y territorial.¹

En otra obra, la misma autora define el Estado como “la organización política suprema de un pueblo que habita en un territorio.”²

No se debe confundir el Estado con el gobierno, el todo con la parte, y si bien el Estado como tal es un concepto, una abstracción mental, en la realidad es un conjunto de acciones y reacciones de diversos organismos, instituciones e inclusive de individuos, tanto públicos como privados. Todos ellos se encuentran unidos por fines determinados, el Estado debe ser la vía de realización de los fines colectivos. El Estado es, pues, el gobierno, pero también el pueblo entendido y visto como tal, como un ente colectivo y no como fines específicos de fracciones preponderantes. Otro elemento que es necesario precisar es el territorio en el cual se desempeña la potestad del Estado y donde se desarrollan los fines colectivos del pueblo. Estos cuatro elementos son pues los principales forjadores en principio del Estado: el pueblo, el gobierno, la potestad (conocida también como poder político supremo) y el territorio.

2.1 LOS ESTADOS LIBRES Y SOBERANOS DENTRO DE LA REPÚBLICA FEDERAL

¹ Aurora Arnaiz Amigo, *Soberanía y potestad*, segunda edición, México, Miguel Ángel Porrúa, 1981, pp. 124-127.

² Aurora Arnaiz Amigo, *Estructura del Estado*, tercera edición, México, Miguel Ángel Porrúa, 1997, p. 12.

2.1.1 La teoría de la cosoberanía

A las entidades federativas se las creyó soberanas a partir de la teoría de la cosoberanía. Se sostenía que en un mismo territorio existían y sobrevivían dos soberanías: la de la

federación y la de las entidades federativas. De acuerdo con el licenciado Lorenzo Cortés Flores, los principales exponentes de esta teoría fueron Colhoun y Seidel, quienes apuntaron “dos fenómenos jurídico políticos en la formación federal, a saber: **a)** la creación de un Estado federal, originado por la unión voluntaria de los estados soberanos preexistentes; **b)** la adscripción de determinadas materias al Estado federal sobre las que debe desplegar su poder de imperio.”³ Esta teoría se deriva, por supuesto, de la conformación de los Estados Unidos como país independiente en 1776-1787; y supone que la soberanía del Estado federal proviene de los antiguos estados que decidieron formarlo, siendo ambos soberanos, por las competencias adquiridas en el caso de la Federación y por las facultades no delegadas en el caso de los estados.

Al comenzarse a establecer la teoría de la cosoberanía, se inició el debate relativo a cómo participan las entidades federativas en la soberanía federal. Una primera explicación fue la concurrencia de las entidades federativas con el Estado federal en el ejercicio de la soberanía al modificar la Constitución federal (artículo 135 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos); así mismo se encontró concurrencia en la designación de individuos para conformar la Cámara de Senadores. Sin embargo, para saber si las entidades federativas son soberanas, es necesario, en principio, determinar qué es la soberanía.

2.1.2 ¿Qué es la soberanía?

Para el doctor Sánchez Bringas, “es posible afirmar que la soberanía es la autodeterminación normativa del Estado [...] es la fuerza real de la sociedad expresada en la coercitividad de la norma constituyente y de las normas constituidas”.⁴ Continúa explicando este autor que la única forma de hallar la posibilidad de autodeterminación del Estado es buscando en la fuerza coercitiva del derecho, especialmente en el cumplimiento del sistema normativo de un Estado. De esta forma, se reduce el problema de la soberanía a “la medida en que su orden normativo tenga validez y eficacia”.⁵

Sin embargo, el concepto de soberanía, pese a que tratemos de encuadrarlo en las exposiciones única y esencialmente jurídicas, es un término político-histórico. Bien nos comenta la profesora Arnaíz Amigo en su libro *Soberanía y potestad* (pp. 17-18) que proviene de la lucha de los señores franceses frente al pontífice y a su gran servidor el emperador. De esta forma, teniendo como contexto la lucha por el poder político hegemónico entre la Iglesia y la potestad secular, en un primer momento la soberanía consistirá en una cualidad de defensa frente al intento de intromisión exterior. Ningún poder es superior al de las nuevas realidades políticas de la nación. Pero para que surgiera la entelequia de una soberanía nacional, encubridora de la verdadera *summa potestas* del príncipe, tuvieron que sucumbir los dos grandes poderes políticos con potestad suprema que se disputaron la soberanía: el papado y el imperio. Desde entonces, y a la fecha, la lucha por la soberanía política es sinónimo de la lucha por el poder supremo.

Un punto de partida semejante adopta el profesor Miguel Covián Andrade, quien indica que “si la soberanía es un poder supremo, superior a cualquier otro, es un fenó-

³ Lorenzo Cortés Flores, “El pacto federal y la autonomía de las entidades federativas en la Constitución de 1917”, tesis, México, edición del autor, 1994, pp. 15-16.

⁴ Enrique Sánchez Bringas, *De-recho constitucional*, México, Porrúa, 1995, p.273.

⁵ *Ibid.*, p. 274.

meno político. Si además, en tanto fenómeno político se produce en el terreno de la lucha por el poder, antes que y no sólo en el de la especulación teórica, la soberanía es un problema real y no un deber ser normativo”.⁶

De esta forma, y siguiendo a los dos autores mencionados, podemos determinar que la soberanía: **a)** presupone una relación entre dos o más sujetos; **b)** estos sujetos pretenden establecer una posición hegemónica sobre el resto; **c)** así entendida, la soberanía es siempre una disputa por el poder supremo y la facultad de autodeterminación, normativamente o no, con o sin derecho, legítima o ilegítimamente.

La soberanía no es algo distinto a una acción tendiente a un fin, por un factor real de poder que lucha por imponer sus intereses sobre el resto de los poderes. No puede ser considerada un orden de cosas o un orden normativo (como lo hace Kelsen), porque este orden es consecuencia de la causa activa de los factores reales de poder y no expresión involuntaria adquirida por generación espontánea. Los actos de soberanía no pueden ser otra cosa que manifestaciones que tienen como resultado una decisión, y su desarrollo y fabricación por la vía de los hechos, con o sin el derecho a su favor.

De esta forma, “por soberanía hemos de entender la fuerza política real o la capacidad de dominio que en una situación relacional logra prevalecer sobre cualesquiera otros centros de poder, en un espacio territorial en el que unos y otros luchan por ejercerlo al mismo tiempo con pretensiones de supremacía...”⁷

2.1.3 Titularidad de la soberanía en el pueblo

Está claro que con este punto de partida sería imposible establecer la titularidad de la soberanía en una persona o un grupo determinado en todas las materias y por siempre. Sin embargo, existe una fuerte corriente, denominada idealista, que halla en el pueblo el titular de la soberanía. Este es el caso de la profesora Aurora Arnaíz Amigo, del doctor Enrique Sánchez Bringas y de nuestra Constitución, entre otros. Debemos dejar claro como punto de partida, que ésta es una teoría del deber ser, y por ello, idealista.

Lo primero es determinar: ¿qué es el pueblo? El maestro Sánchez Bringas entiende el pueblo como sinónimo de población política de un país, es decir, aquella que cumple con los requisitos legales para ser considerada ciudadana, tomando como punto de partida el artículo 41 constitucional, que señala que el pueblo ejerce su soberanía por medio de los órganos del Estado, es decir, mediante los gobernantes electos por los ciudadanos.

Para la doctora Aurora Arnaíz Amigo, “el pueblo es la sociedad política establecida tradicionalmente en un territorio, que posee los principios generales del Derecho Público y que se dispone a organizar su vida política de acuerdo con dichos principios”.⁸ Se cuida la autora de no confundirla con la palabra población, por hechos que adelante analizaremos. Sin embargo, explica, cuando pretendemos encontrar la acción del pueblo, la actitud del pueblo frente a su posibilidad soberana, el único lugar donde podemos hallarla es en las formas políticas y jurídicas integradas por las asambleas, los comicios, referéndum, plebiscitos, opinión pública y participación en las tareas comu-

⁶ Miguel Covián Andrade, *Teoría constitucional*, segunda edición, edición del autor, México, 2000, p. 124.

⁷ *Ibid.*, p. 132.

⁸ Aurora Arnaíz Amigo, *Estructura del Estado*, op. cit., p. 51.

nes. Se trata pues nuevamente de envolver la soberanía entendida como disputa del poder en reglas y normas que muchos factores reales de poder no tomaran en cuenta. Incluso, afirma que “allá donde no existan estos elementos, no hay pueblo, jurídica y políticamente hablando”.⁹

Para entender por qué debe ser el pueblo el titular de la soberanía debemos explicar la conformación del pueblo en nación y, a partir de ello, sus finalidades. Al pueblo, explica Arnaiz, cuando se le pretende como colectividad, se le presupone incluido un elemento que lo conforma en nación: la conciencia de sí mismo como colectividad, como pueblo; y a partir de esta conciencia se crea un actuar instrumentalizado hacia la necesidad de consolidarse como tal y mantener la unidad psíquico-física de sus integrantes. La única forma de lograr esta finalidad será mediante el establecimiento de fines específicos en materia de seguridad, solidaridad, paz, organización y progreso. A partir de este razonamiento, que, repito, se ubica en el deber ser, la conformación del Estado se nutre de un contenido que en general conlleva a un bien común, y todo su orden normativo debe estar imbuido de este bien común. Aquí, pues, el concepto de soberanía se entremezcla de forma dialéctica con los de legalidad y legitimidad, y el Estado con su orden jurídico normativo.

Hemos ya dejado claro que la soberanía es necesariamente una acción, la manifestación de la voluntad de un factor real de poder y el intento de su imposición por la vía de los hechos o del derecho. De la misma forma existe también la posibilidad de expresión del pueblo, esto ocurre cuando después de una época de crisis y la existencia de una coyuntura se conforma un poder constituyente que representa a los factores reales de poder de un momento histórico determinado, dentro de los cuales se encuentra ampliamente personalizado el pueblo. Este es el caso de la Revolución Mexicana de 1910 y su poder constituyente de 1916-1917.

Para que existiera este concepto de soberanía fue necesaria la unidad política a que hacemos referencia mediante la formación del pueblo; y para que su titular fuera el pueblo fue necesario que la soberanía dejara de ser el poder arbitrario de los factores internos o un elemento inherente al jefe del Estado; que el Estado actuara como entidad política suprema, pero siempre dentro de los límites conferidos por el derecho. De esta forma, “la actuación del Estado es soberana cuando refleja la voluntad del pueblo. Y esto es cierto tanto para el interior como para el exterior del Estado, ya que el Estado es la organización política de un pueblo”.¹⁰ Así, la Constitución declara el derecho preexistente de un pueblo cuando lo señala como el titular de la soberanía. En este caso, la Constitución no es creadora del derecho, como tampoco lo es el poder constituyente, sino que sólo reconoce la existencia de este derecho. De la misma forma, el solo reconocimiento del derecho por la Constitución no implica el cumplimiento de esta declaración por los factores reales de poder.

Ahora bien, no se puede limitar la palabra pueblo a un individuo en específico o a diversos grupos que lo integren. El titular de la soberanía es el pueblo como colectividad y no un individuo o un grupo en específico. De la misma forma, los gobernantes no son titulares de la soberanía, ni tampoco lo es el Estado, puesto que los límites de su

⁹ *Ibid.*, p. 52.

¹⁰ Aurora Arnaiz Amigo, *Soberanía y potestad*, *op cit.*, p. 23.

actuar se encuentran establecidos en la Constitución y en el resto de los ordenamientos jurídico-normativos. Las facultades que ejercen pertenecen al cargo público que desempeñan y no a la persona que desempeña dicho cargo. La soberanía es, en conclusión, del pueblo, y no de los grupos de poder, del Estado, de los gobernantes o de la nación. Al confundir el pueblo con cualquiera de los anteriores, "lo que se hace es encubrir a las tiranías, oligarquías y demagogias; de aquí que en la terminología contemporánea se maneje tan profundamente un nuevo vocablo: la mafia política, detentadora del poder estatal, como medio de dominio mercantilista e imposición sobre el hombre".¹¹

Incluso el vocablo sociedad es insuficiente para entender el alcance que tiene el concepto colectivo de pueblo: "si bien, el ámbito del Estado es la sociedad y lo social, corresponde al pueblo ser la causa directa del origen del Estado. El pueblo, el principio jurídico y los fines inmanentes de la comunidad política, son los presupuestos constituyentes del Estado. El derecho positivo es el medio de que se sirve el Estado para la realización de sus fines; este medio carece en sí mismo de expresión si no recurrimos a los conceptos de legitimidad (voluntad del soberano) y juridicidad (principio jurídico)."¹²

Tampoco debe confundirse al pueblo con la nación ya que el concepto de nación es "estrecho, autónomo y revanchista, frente al exterior, degeneró en el Estado nacionalista (Alemania e Italia), ocasionador de la última contienda armada mundial con un balance de millones de muertos [...] El sentimiento nacionalista, que despertara la realeza francesa, lo mismo puede cobijar una dictadura que una democracia. No así la afirmación de que el pueblo es titular de la soberanía."¹³ Al convertir a los gobernantes en representantes de la nación y otorgarles una soberanía delegada sin contenido axiológico, otorga al Estado y no al pueblo la soberanía y descarta la legitimidad del poder. Aquí, el gobernante deja de ser órgano constituido del Estado para convertirse en constituyente y, en consecuencia, en omnipotente, deja de ser el representante político para convertirse en el ente originario del poder.

Los artículos 39 y 3º constitucional representan en su texto a la teoría ideal de la soberanía: "Artículo 39.- La soberanía reside esencial y originariamente en el pueblo. Todo poder público dimana del pueblo y se instituye para beneficio de éste. El pueblo tiene en todo tiempo el inalienable derecho de alterar o modificar la forma de su gobierno."¹⁴ Aquí se declara al pueblo como titular de la soberanía y la finalidad del poder público es el bien común, el cual se recalca en el concepto de democracia que el artículo 3º fr. II inciso a) constitucional establece: "...considerando a la democracia no solamente como una estructura jurídica y un régimen político, sino como un sistema de vida fundado en el constante mejoramiento económico, social y cultural del pueblo..."¹⁵

El problema de esta teoría es determinar cuál o qué es el bien común, entendido en el artículo 39 como beneficio del pueblo. El artículo 3º es claro al respecto, y ahora el nuevo problema es: ¿cómo vamos a conseguir ese constante mejoramiento económico, social y cultural?, ¿cuántos años debe soportar un pueblo a un régimen político-económico que por más que intenta por una sola vía (incluso hasta llegar a la testarudez) no logra conseguir el bien común y, muy al contrario, beneficia a un pequeño sector

¹¹ *Ibid.*, p. 33.

¹² *Ibid.*, pp. 301-302.

¹³ *Ibid.*, pp. 66-69.

¹⁴ *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*, México, Greca, 1996, p. 41.

¹⁵ *Ibid.*, p. 6.

¹⁶ Aurora Arnaiz Amigo, *So-*

privilegiado? Tampoco contestaremos estas preguntas por no ser parte de las finalidades de esta investigación, pero sí considero necesario dejarlas formuladas y trabajar posteriormente en la respuesta.

2.1.4 Atributos del poder

De acuerdo con la teoría ideal, tres son los atributos del soberano: *majestas*, *potestas* y *auctoritas*.

La *majestas* "es el atributo constitutivo de la soberanía, del que se derivan la potestad estatal y la autoridad del gobernante. Es indelegable. Su transferencia, de ser posible, supondría la desaparición del Estado".¹⁶ Implica la *potestatis* (distinta de la *potestas*), que es entendida como la plenitud legislativa y política en general. Esta plenitud, de acuerdo con la teoría idealista de la soberanía, es entregada al pueblo; así, el pueblo estaría incluso por encima de la ley, pero no para incumplirla, sino para crearla y modificarla. En el momento en que el pueblo queda sometido por siempre a la aplicación de una ley deja de ser soberano.

El Estado recibe la *potestas*, que "es el poder delegado por el soberano a través de los sistemas de competencia, médula de la organización estatal."¹⁷

La *auctoritas* se refiere a la autoridad del soberano que recibe el representante político, "es facultativa del soberano y está limitada por la atribución conferida."¹⁸

Si bien los tres son atributos del soberano, éste puede delegar la *potestas* y la *auctoritas* con la finalidad de conformar el Estado y el gobierno, pero no por ello pierde la *majestas*, es decir, su calidad de titular de la soberanía; el pueblo conserva entonces su calidad de soberano por su sola existencia y de forma paralela al desarrollo del Estado.

2.1.5 Titularidad de la soberanía en el Estado

Para Heller, lo mismo que para Jellinek y algunos otros doctrinarios alemanes del siglo XIX, la soberanía es el poder originario del Estado. Para la teoría idealista, identificar la soberanía con el poder del Estado es confundir la *potestas* con la *majestas*, transformando al pueblo en un órgano más del Estado.

Junto con la teoría que otorga la soberanía al Estado surge "la absurda teoría de la personalidad del Estado, reminiscencia de aquellas doctrinas del pasado que veían en dicha institución un organismo psíquico (Savigny, Hegel, etc.), o físico (escuelas organicistas propiamente dichas), capaz de sentir, querer y actuar por sí mismo. Estas escuelas transformaron el ente abstracto, que es el Estado, en un ser ficticio".¹⁹ Sin embargo, el Estado no es ni puede ser un fin en sí mismo, una voluntad en abstracto, sino la consecuencia de la manifestación colectiva de la voluntad con fines determinados y con cargas axiológicas. "El estado carece de autodeterminación, auto-obligación y autolimitación. Pues es un ente abstracto, como la nación."²⁰

beranía y potestad, op. cit., pp. 98-99.

¹⁷ *Ibid.*

¹⁸ *Ibid.*

¹⁹ Aurora Arnaiz Amigo, *Soberanía y potestad, op. cit.*, p. 107.

²⁰ *Ibid.*, p. 76.

Como ya hemos visto, la soberanía es necesariamente un acto, la manifestación de una voluntad; al ser el Estado una abstracción, carece de esta facultad. “Toda la labor del Estado, de sus organismos, autoridades y derecho lo es de gestión. El Estado es el gestor del servicio público.”²¹

Queda claro, para los teóricos idealistas, que la soberanía pertenece necesariamente al pueblo, y que éste otorga cierto poder al Estado para alcanzar determinados fines (*potestas*); el Estado es pues la forma política suprema en el aspecto organizacional del pueblo. Al ser un ente abstracto de carácter organizacional con fines determinados y con un aspecto primordialmente político, el Estado tiene un poder delegado por el pueblo pero políticamente originario. Lo podemos esquematizar de la siguiente forma:



De esta forma, el poder delegado por el pueblo al Estado es constitutivo de éste; por ello, el poder es originario como organización política del Estado, pero derivado como fuente de poder legítimo perteneciente al pueblo. Así limitado el actuar del Estado y el poder del mismo, consiste “en declarar, fijar, ejecutar y aplicar el derecho positivo (público y privado). Dispone de este poder, por consiguiente, de la coacción para obligar a los individuos de la comunidad. A su vez, la autoridad queda obligada a actuar dentro de los límites del mandato o atribuciones conferidas. En cuanto al Estado, queda determinado por su derecho público. Su vida política es fijada por la declaración de principios constitucionales que le son aplicables y, muy específicamente, por la parte orgánica de la constitución”.²² El poder del Estado es delegación del pueblo y se institucionaliza en el orden jurídico normativo establecido siendo por ello constituido y no constituyente. Así, la titularidad de la soberanía corresponde al pueblo, pero su ejercicio limitado y controlado corresponde al Estado. No es el titular de la soberanía el que se ve limitado por el derecho puesto que el titular es el pueblo y no el Estado, la ley se convierte en el contenido axiológico a que debe atender el Estado, los fines que debe desarrollar. Es parte de la manifestación del poder soberano del pueblo. El pueblo se convierte en Estado mediante la existencia del derecho positivo y la delegación del poder político supremo; la facultad para delegar este poder proviene de la soberanía del pueblo.

“Con este criterio no es posible la confusión entre los términos soberanía (voluntad del pueblo), potestad del Estado (actividad de la institución estatal a través de la atribución que a sus órganos le ha sido conferida por el soberano) y disposición de la ley (forma jurídica del principio ético elaborado por el pueblo).”²³

²¹ *Ibid.*, p. 209.

²² *Ibid.*, p. 26.

²³ *Ibid.*, p. 110.

Por supuesto, dentro de esta teoría existe tanto 1) la facultad de resistencia al poder del Estado, como 2) la posibilidad de derrocamiento del Estado por el pueblo, cuando aquel deja de cumplir sus fines e incluso se convierte en un arma usada en contra del bien común, puesto que el titular de la soberanía es el pueblo y no el Estado. La facultad de resistencia de los integrantes del pueblo se actualiza cuando el Estado los somete a un acto contrario a los fines establecidos. El problema en ambas posibilidades es determinar lo siguiente: ¿cuáles son las formas de materializar el bien común?; ¿en qué momento el Estado dejó de trabajar por el bien común?; ¿cuál será la mejor forma de derrocar al Estado? No entraremos a tratar de responder estas preguntas puesto que la finalidad de la investigación es conceptualizar la soberanía y determinar a su titular a fin de conocer las características de las entidades federativas y de los municipios.

2.1.6 Factores reales de poder y su intromisión en la soberanía

¿Existen grupos o elites capaces de luchar e incluso imponer sus intereses al resto de la sociedad? ¿Pueden incluso controlar al gobierno en turno? Acepta la profesora Arnaiz Amigo que “con asiduidad los gobiernos son envilecidos instrumentos en beneficio de la mafia política que opera con intereses internos e internacionales”.²⁴ Y afirma: “Existe una técnica moderna para alcanzar el poder político supremo, a través de los partidos políticos, grupos de presión, cuadros políticos, nacionales e internacionales reclutados y adiestrados al servicio del mejor postor. Toda una maquinaria exenta de ética profesional no acomodaticia.”²⁵

Aquí recuperamos el concepto delineado anteriormente de soberanía como concepto político-histórico. Parece un hecho innegable que el poder económico y sus representantes tratan de infiltrarse y conseguir el poder político del Estado a fin de imponer sus intereses sobre los fines del mismo en la lucha por la titularidad de la soberanía. Es una

pugna por apoderarse del poder legislativo (régimen parlamentario) o del ejecutivo (régimen presidencial), ya sea directamente (partidos políticos) o indirectamente (grupos de presión). Los poderes políticos privados (trusts, cartels, grupos de presión, factores reales de poder, elites, sindicatos amarillistas) interfieren en la vida institucional de los Estados y contribuyen a que tanto en el ámbito interno, como en el externo los conceptos de legalidad, legitimidad y juridicidad, se manifiesten por cauces fácticos e impositivos, ajenos a su verdadero ser. Hacen que el derecho destaque por su carácter coactivo y el Estado por su fuerza impositiva.²⁶

²⁴ *Ibid.*, p. 33.

²⁵ Aurora Arnaiz Amigo, *Estructura del Estado*, op. cit., p. 356.

²⁶ Aurora Arnaiz Amigo, *Soberanía y potestad*, op. cit., pp. 298-299.

La lógica de los factores reales de poder de corte capitalista que interaccionan en los distintos territorios estatales e incluso en el ámbito internacional es una: “obtener mayores ganancias”; y es en torno a esta única regla que determinan sus contenidos axiológicos. Bien dice la profesora Arnaiz que “todo cuanto produce dinero exige de su justificación”.

El capitalismo y su sistema materialista, mercantilista y bancario, exige al Estado-poder su no injerencia en “el derecho” a la libre producción; la no intervención en los altos precios y ganancias inhumanas. Concede a este Estado plenos poderes en la defensa de los etéreos problemas nacionales. Si el Estado entrega al capitalista el libre juego de la economía nacional e internacional, el capitalista permitirá al abstracto Estado-poder, con su complicada organización institucional dirigida por las élites que detentan el poder político, que se dedique a la expansión política, la contienda armada y el militarismo.”²⁷

Continúa la profesora Arnaíz:

Esta lacra deberá ser superada, pues el poder del Estado tiene que estar al servicio de la sociedad. No han de ser los individuos aislados, o asociados comercialmente, quienes dispongan de esta potestad en beneficio de la minoría. No entender el Estado como la *summa potestas* en aras de la sociedad es aceptar, para la institución estatal y sus derivados, el carácter de fuerza coactiva manejada por la minoría detentadora del poder y los encubiertos grupos de presión.²⁸

Vemos, pues, por lo menos tres capas que actúan sobre el Estado, pero con distinta intensidad y con diferentes formas de participación:

FACTORES REALES DE PODER
PARTIDOS POLÍTICOS
E S T A D O
PUEBLO

Existen, por lo menos, cuatro áreas de interacción político-social que esquematizo de forma ascendente:

- Los factores reales de poder, de izquierda o de derecha, que pretenden establecer sus intereses sobre el actuar del Estado y que son los encargados de la toma real de decisiones.
- Posteriormente, los partidos políticos, que de manera pública se disputan el arribo a los puestos gubernamentales pero que finalmente no escapan de la influencia de los factores reales de poder, por lo que fueron puestos debajo de ellos.
- El Estado como ente abstracto personalizado, de acuerdo con la teoría materialista, principalmente por el gobierno y quienes son los encargados de la toma formal de decisiones.
- Finalmente, el resto del pueblo, que al no tener una organización establecida y por lo tanto no actuar de forma colectiva sino atomizada o individual en los actos convocados por el propio Estado, que en su mayoría se constriñen a los sistemas electorales,²⁹ no cuenta como un elemento determinante en la toma de decisiones políticas fundamentales sino sólo para establecer estadísticas que servirán en la construcción de la toma de decisiones.

²⁷ *Ibid.*, p.235.

²⁸ *Ibid.*, p. 243-244.

²⁹ Los sectores que cuentan con una organización son colocados dentro de los factores reales de poder, pero son una minoría, y dentro de éstos son también una minoría los que logran imponer sus intereses al Estado.

Se esquematiza dentro de los factores reales de poder el bloque político-económico dominante, que, en palabras del maestro Pablo González Casanova,

constituye la estructura social de dominación y uso de la fuerza, la riqueza y el excedente [...] El bloque dominante es la estructura hegemónica del Estado en el conjunto de sus relaciones sociales. Integran el bloque terratenientes, banqueros, empresarios, políticos, militares, profesores, periodistas y locutores y en general la burguesía y la burocracia civil y militar, incluida la burocracia sindical, agraria, electoral, de grupos y movimientos sociales cooptados. En un nivel macroeconómico y macrosocial la estructura del bloque dominante en América Latina se manifiesta en los indicadores de la participación del excedente y la acumulación, o de la marginación de los mismos: más o menos el 35 % de la población participante recibe prestaciones privilegiadas frente al resto, aunque dentro de ella sea la burguesía la principal beneficiaria, y dentro de ésta la monopólica, financiera y transnacional. El bloque dominante es un gobierno encima del gobierno que afronta los desafíos con el gobierno o que cambia de gobierno.³⁰

De esta visión (denominada materialista o marxista) de la soberanía, basada en el como es y no en el como debiera ser (idealista), se desprende el Estado como un poder impositivo y fáctico, e incluso un instrumento para la realización de los fines de una elite o bloque dominante político-económico. Está claro que se asocia al poder del Estado, de carácter eminentemente político, con el poder económico. Veamos las diferencias de ambas posturas.

MATERIALISTAS	IDEALISTAS
El Estado es una fuerza coactiva utilizada para la realización de los fines de una elite dominante.	El Estado tiene un contenido axiológico a partir de los fines definidos en su creación y que siempre son tendientes al bien común.
El Estado no nace del consentimiento común puesto que tiene como punto de partida la dominación, y porque los individuos libres e iguales que suponen la teorías contractualistas en realidad nunca existieron, sólo hubo vencedores y vencidos.	El Estado surge de un consentimiento común de seres libres e iguales.
El derecho es un instrumento de dominación del Estado.	El derecho es un instrumento civilizador cargado de los elementos axiológicos necesarios para llegar al bien común. La fuerza no es derecho.

Al respecto, afirma la profesora Arnaíz: “no puede identificarse al Estado con la dominación, ni el derecho con la coacción, ni la autoridad con el mando, como fines en sí mismos, sino como medios al servicio de los fines éticos del individuo y de la comunidad. No hacerlo equivale a aceptar el caudillaje político bastardo, las oligarquías y élites políticas, y los factores reales del poder; tales como el estrato militar”.³¹ “Aceptar que la política es una lucha por el poder y defender que, en su consecuencia, el Estado es factor de dominación, es contrario a los elementales postulados humanita-

³⁰ Pablo González Casanova, “El Estado y la política”, en *América Latina Hoy*, México, Siglo XXI, 1990, pp. 64-122.

³¹ Aurora Arnaíz Amigo, *Estructura del Estado*, op. cit., pp. 230-231.

rios. Y si así ha sido desde la noche de los tiempos, no quiere decir que deba seguir siéndolo”.³² Con estas aseveraciones llegó a dos conclusiones:

- 1) No podemos establecer como legal y legítimo que un bloque dominante de poder político económico se arrogue la capacidad de determinar las decisiones políticas fundamentales y en consecuencia la soberanía y facultad de autodeterminación de un pueblo por el solo hecho de que en la realidad así suceda.
- 2) Pero tampoco podemos pensar que este fenómeno político-social no existe y suponer que las teorías del deber ser se aplican en la realidad.

Está claro lo siguiente:

- a) Existen e interactúan estos factores reales de poder;
- b) éstos se hacen evidentes en las épocas históricas de crisis y en las coyunturas históricas conformando al poder constituyente;
- c) después de las crisis y las coyunturas, los factores reales de poder no desaparecen sino que permanecen en la contienda política con la finalidad de obtener el poder económico y político;
- d) a estos factores reales de poder poco les importa que Jean Bodin haya determinado que la soberanía es indivisible y que la Constitución otorgue la titularidad de la misma al pueblo.

Debido a que estos factores reales de poder aplican su fuerza tanto en calidad de grupos de presión como directamente en las campañas publicitarias electorales e incluso mediante personas designadas para desempeñar puestos públicos, y debido a que la Constitución establece un medio de modificación de la misma, “las propias normas supremas de los Estados legitiman el cambio. Las relaciones de poder van creando nuevas normas de derecho positivo las cuales, en ocasiones, están en contradicción con la constitución, la que modifican, a consecuencia de los cambios en la realidad social y política de un Estado.”³³

Ante esta realidad no podemos ni debemos nunca legalizar tales situaciones de dominación aduciendo que el derecho se debe apegar a la realidad, pero tampoco debemos actuar como si la realidad no existiera. Se debe pues en principio denunciar estos hechos como elementos contrarios a la convivencia y al bien común y se debe plantear no sólo una teoría del deber ser de la soberanía, sino los medios para llegar a ella y las formas de conservarla.

2.1.7 Diferencia entre formas de Estado y de gobierno

Tenemos un punto de partida, la forma de Estado. A partir de las aclaraciones que se hicieron en la conceptualización del Estado, debe referirse al todo y no a la parte. Así, mientras que las formas de Estado se refieren al todo, las formas de gobierno se refieren a

³² *Ibid.*, p. 196.

³³ *Ibid.*, p. 253.

una parte del Estado (el gobierno). Incluso, el profesor Acosta Romero determina que las formas de Estado son el género y las de gobierno la especie; y considera a las primeras como “los modos de estructurarse respecto a todos sus elementos constitutivos, es decir, la forma que adopta el todo social.”³⁴

Para el maestro Sánchez Bringas, “las formas de Estado y de gobierno tienen en común la referencia al poder político, a su ejercicio y a la manera en que se organiza. Las primeras se refieren a la organización total del Estado como unidad política, como estructura con personalidad en la comunidad internacional.”³⁵

2.1.8 Formas de Estado y el Estado federal

Arribamos a la discusión del Estado federal con por lo menos dos conclusiones claras: 1) los estados (como abstracción) no son soberanos;³⁶ 2) al no ser soberanos los estados, mucho menos lo son las entidades federativas o los municipios que las conforman.

Ahora bien, para el maestro Sánchez Bringas la forma de distinguir las formas estatales es a partir de las instancias de producción de normas generales y sus distintos ámbitos de aplicación. El orden normativo, de acuerdo con esta teoría, puede integrarse por una sola instancia y ámbito de aplicación o por varios. A partir de este criterio sólo existirán tres formas de Estado: el unitario o centralista, el autonómico y el federal. En el unitario existe un órgano legislativo y un ámbito espacial. En el autonómico existen dos órganos de producción de normas generales y dos ámbitos de aplicación. En el federal hay tres instancias de producción de normas y dos ámbitos espaciales de aplicación.

De esta forma, el Estado federal mexicano es “la unidad política compuesta por mexicanos que dispone de autodeterminación normativa y territorial, y de reconocimiento internacional. En ejercicio de su autodeterminación normativa, el Estado mexicano se resolvió por la forma federal. En consecuencia, su orden normativo se compone de tres instancias parciales en las que se producen normas generales: la constituyente, la constituida de la Federación y la constituida de las entidades federativas.”³⁷

Para el doctor Acosta Romero existen las siguientes formas de Estado:



³⁴ Miguel Acosta Romero, *Teoría general del derecho administrativo*, op. cit., p. 111.

³⁵ Enrique Sánchez Bringas, op. cit., p. 282.

³⁶ A partir de un estudio formal que tenga por objeto determinar la titularidad real y ficticia de la soberanía ya se decidirá si el soberano es el pueblo o los factores reales del poder.

³⁷ Enrique Sánchez Bringas, op. cit., pp. 307-308.

³⁸ *Ibid.*, p. 289.

Otra forma de identificar a los estados federales es mediante la autonomía jurídica y política con que cuentan la Federación y las entidades federativas. A esta teoría se la conoce como teoría de la descentralización. Así, Mouskheli “concibe al Estado federal como la forma estatal donde los estados disponen de autonomía constitucional y participan en la integración de la voluntad política del Estado federal.”³⁸ Esta misma teoría es apoyada por Hans Kelsen, Burgoa Orihuela, Porfirio Marquet Guerrero y Tena

Ramírez,³⁹ para quienes la diferencia entre las distintas formas de Estado depende de los grados de descentralización existentes entre la Federación y las entidades federativas.

Por su parte, el licenciado Cortés Flores explica que la descentralización por sí sola no puede considerarse el elemento distintivo de la forma de gobierno federal debido a que en el Estado unitario también hay descentralización. Con un argumento semejante, Sánchez Bringas afirma que el concepto de descentralización sólo es explicativo de algunos de los efectos de la federación, pero no ayuda a esclarecer su naturaleza jurídica, sino que únicamente es una forma de esclarecer la organización de un Estado determinado. Al respecto, la profesora Arnaíz Amigo explica que la descentralización del Estado atañe a la potestad del Estado y no a la soberanía, que la descentralización en el Estado unitario es de carácter administrativo y que la descentralización en las formas compuestas de Estado, donde cabe el federal, es política. De esta forma, en ambos estados, unitario y federal, existe la descentralización, pero en diversidad de grado.

La crítica que se hace a la teoría de la descentralización como elemento explicativo de las formas de Estado es poco afortunada. El problema es semejante al de pretender dar una explicación jurídica de la soberanía. La federación es también un concepto de construcción histórico-política. Si bien ambos tienen consecuencias jurídicas, también ambos son construcciones abstractas de momentos históricos definidos. Por ello, bien explica el doctor Miguel Covián Andrade que

la federación es [...] un proceso de formación de un nuevo Estado [...] Estos Estados (los países latinoamericanos) adoptaron una forma de gobierno meramente descriptiva, en sus casos, copiada de la Constitución norteamericana [...] Si los países latinoamericanos se hubieran constituido simplemente como repúblicas, nada habría impedido que asignaran a sus provincias y regiones esferas de competencia autónomas iguales para todas, o eventualmente diferentes entre sí [...] no necesitaban ser Estados Federales para otorgar autonomía a sus partes integrantes.⁴⁰

Incluso, explica el profesor, por la raíz latina de la palabra federación, ésta únicamente significa un pacto, es decir, el pacto de unión de estados que posteriormente conformarán al Estado federal cuando esto así suceda, y pone como ejemplo la derivación de dicho pacto en los nombres: Estados Unidos de América, Estados Unidos Mexicanos o la desaparecida Unión de Repúblicas Socialistas Soviéticas.

A partir de esta idea, la de conformación histórico-política, “la forma de gobierno federal es una estructura de distribución vertical del poder y de control recíproco de su ejercicio, realizado por los diversos órganos constituidos en los distintos niveles de gobierno.”⁴¹ Por ello, el Estado moderno ronda en torno de un concepto: la autonomía competencial, cuya finalidad no es determinar la naturaleza jurídica del Estado federal sino explicar su organización histórico-política en los diversos órdenes gubernamentales.

Son diversas las clasificaciones y las especificaciones de cada una de las distintas formas de Estado. Esto se debe a que las formas de Estado y el Estado mismo son con-

³⁹ Cf. Enrique Sánchez Bringas, *op. cit.*, p. 290.

⁴⁰ Miguel Covián Andrade, *Teoría constitucional*, *op. cit.*, pp. 404-405.

⁴¹ Miguel Covián Andrade, *El sistema político mexicano, democracia y cambio estructural*, México, Global Pressworks, 1998, p. 231.

ceptos abstractos de construcción histórica que podrán ser clasificados de tantas formas como puntos de partida encuentre el investigador para realizar la clasificación. Se puede clasificar un Estado por el número de entidades federativas que tenga, por el tamaño de las entidades o del propio Estado, por el número de habitantes, etc. La construcción del Estado, de las formas de Estado, de las formas de gobierno e incluso de la soberanía son conceptos abstractos, construcciones de la mente, reflexión y pensamiento de las personas que procuran adecuarlos a sus necesidades. Tratar de encasillar las formas de Estado de todos los países del mundo en una clasificación estricta es prácticamente imposible, porque en cualquier momento cualquier país del mundo puede llevar a cabo modificaciones en su forma de Estado, en atención a su derecho de autodeterminación, de forma tal que construya híbridos, combinaciones entre una forma de Estado y otra, o incluso una totalmente distinta a las que actualmente existen.

El concepto de federación es una abstracción organizacional que pretende explicar una forma de Estado, mas no por ello deja de tener importancia la definición de las características mínimas de la federación para ser considerada tal, aunque existirán elementos que varíen de un Estado a otro a partir de las peculiaridades culturales de cada región, de sus necesidades sociales y políticas y de su derecho de autodeterminación (sin importar quién o quiénes ejerzan este derecho). No podemos, pues, esperar que las federaciones sean todas iguales, pero sí que cuenten con características esenciales –las cuales no son pura o necesariamente jurídicas, sino también históricas y políticas– a partir de las cuales: 1) puedan ser consideradas federaciones, aunque tengan un nombre diverso, o 2) puedan ser consideradas distintas a la organización estatal federal por no cumplir con sus elementos mínimos, aunque ellas mismas se consideren federaciones.

Por ejemplo, para el profesor Juan Ferrando Badía la federación debe tener los siguientes elementos esenciales:

- a) El Estado federal posee un ordenamiento constitucional propio, libremente establecido por el poder constituyente federado, y revisable por él sin más límite que el respeto a la constitución general;
- b) El ordenamiento constitucional, particular de la entidad federativa, constituye un sistema estatal completo, regulando todos los órganos por los que se manifiesta habitualmente el poder de ésta (autonomía administrativa, ejecutiva y jurisdiccional);
- c) La entidad federativa es regida por verdaderos gobernantes, no por funcionarios sujetos a un control. Las autoridades federales actúan con plena competencia dentro de los límites que la constitución general establece. Los órganos de la entidad federativa son absolutamente autónomos dentro de su órbita jurídica. Si en el ejercicio de sus atribuciones estuvieran sometidos a la intervención, dirección o control de los órganos federales no constituyentes, entonces ya no nos encontraríamos ante una entidad federativa;
- d) El ordenamiento político de una entidad federativa es de tipo rígido. Así como el Estado unitario puede alterar libremente el grado de descentralización local,

las competencias de la entidad federativa no pueden ser reducidas sin su propio consentimiento o participación.⁴²

En esta dinámica, la teoría de la descentralización es la más adecuada, dejando claro que no es la pura descentralización lo que determina que un Estado sea federal o no, sino el grado real de descentralización de ese Estado. Esto se debe a que la autonomía que tengan jurídica y políticamente las entidades federativas que conformen el Estado federal será uno de los elementos esenciales de la federación. Siguiendo este razonamiento, el doctor Acosta Romero determina que tanto las entidades federativas como los municipios son organismos descentralizados de carácter político y no de carácter administrativo. Las principales diferencias entre un órgano descentralizado administrativo y uno político son éstas:

- 1) El órgano político actúa sobre una determinada superficie territorial.
- 2) Los administrados pueden intervenir en la elección de los órganos de gobierno mediante la elección popular directa.
- 3) La descentralización política corresponde a la forma de Estado o a la forma de gobierno.
- 4) La descentralización administrativa corresponde exclusivamente a los órganos del poder ejecutivo, ya sea de la federación, de las entidades federativas o de los municipios.
- 5) En la descentralización política existe una autonomía de decisión, de actuación y hasta de fijación de políticas interiores dentro de su límite territorial.

2.1.9 Las entidades federativas y su autonomía

Ya ha quedado claro que: 1) la Federación implica un pacto entre estados que deciden unirse, cuando esto históricamente así sucede; 2) el Estado no es soberano y, por consiguiente, 3) las entidades federativas no son estados soberanos.

Al celebrar dicho pacto, las partes “dejan de ser unidades por sí mismas, para convertirse en fracciones del todo que han decidido formar. Ese todo o esa nueva unidad es por supuesto el Estado federal o unión de Estados que adquiere existencia propia en calidad de unidad políticamente organizada.”⁴³ Criterio semejante sostiene la profesora Arnaíz Amigo cuando explica:

no cabe duda de que el único Estado propiamente es superorganismo surgido por el pacto de la Unión. Los demás “Estados” que en un Estado unitario simple integran la provincia o la demarcación administrativa no son Estados, sino entidades federativas formadas por comunidades políticas administrativas sobre el territorio estatal. En este sentido el territorio es factor de integración de las comunidades políticas del Estado. Y es también elemento conformador de la unidad del Estado. Así como no puede hablarse más que de un Estado,

⁴² Juan Ferrando Badía, *El Estado unitario, el federal y el Estado regional*, Madrid, Tecnos, 1978, p. 101, citado en Lorenzo Cortés Flores, *El pacto federal y la autonomía de las entidades federativas en la Constitución de 1917*, tesis, México, edición del autor, 1994, p. 162.

⁴³ Miguel Covián Andrade, *op. cit.*, p. 386.

el federal, tampoco cabe la existencia de territorios pertenecientes aislada y autónomamente a las entidades federativas. Hay un solo territorio sobre el que priva el Estado y su derecho público, conformador del canon jurídico privativo de las gentes autóctonas del ámbito comunal. En el Estado Federal no hay Estados particulares, su existencia cabe en la confederación de Estados y en los Estados unidos, transitoriamente adheridos por convenios delimitados, según fines circunstanciales y transitorios.⁴⁴

Las entidades federativas tienen un elemento distinto a la soberanía: la autonomía. Son pues entidades federativas autónomas. Mientras que la soberanía es un concepto político-histórico que se desenvuelve en el mundo del ser más que en el deber ser, la autonomía sí es un concepto jurídico que determina la competencia y las facultades con que cuenta una entidad federativa dentro de un pacto federal. Estas son sus características:

- La autonomía es el conjunto de facultades y atribuciones que tiene una entidad federativa.
- Dichas actividades pueden desarrollarse sin la intervención de ningún órgano federal o de otra entidad federativa.
- La autonomía es un concepto jurídico.

Un concepto similar de autonomía tiene el profesor Acosta Romero cuando dice que “la autonomía sólo se refiere a los asuntos de gobierno sobre los cuales el municipio o el Estado tienen competencia y al menos técnicamente no hay órgano jerárquico superior desde el punto de vista administrativo...”⁴⁵

Al respecto, señala el profesor Miguel Covián Andrade que “ la entidad autónoma no hace valer frente a otros su poder, con fundamento en la fuerza que detenta (como sería el caso de un ente soberano), sino en función del derecho que le otorga el status (autónomo) y competencia (contenido de la autonomía).”⁴⁶

De modo que la autonomía es el contenido de las facultades que tienen los órganos constituidos de las entidades, las cuales se pueden desarrollar sin intervención de la Federación o cualquier otro órgano en un ámbito territorial determinado, el de la entidad federativa autónoma en cuestión.

Sin embargo, ya hemos antes observado que en las federaciones del mundo, las entidades federativas no necesariamente deben tener el mismo contenido en su autonomía. De tal forma que la autonomía de las entidades federativas de Estados Unidos de Norteamérica puede ser distinta de la que observan las de México, por poner un ejemplo. De aquí se concluye que la federación necesariamente implica autonomía para las entidades federativas, pero el solo hecho de que las entidades federativas tengan cierto grado de autonomía no necesariamente conlleva una federación. Pueden existir repúblicas unitarias que se encuentren divididas administrativamente y cuyas regiones tengan cierto grado de autonomía pero sin llegar a conformar una federación. Esto se debe a que, como hemos dejado claro, las formas

⁴⁴ Aurora Arnaiz Amigo, *Soberanía y potestad*, op. cit., p. 196.

⁴⁵ Miguel Acosta Romero, *Teoría general del derecho administrativo*, op. cit., p. 698.

⁴⁶ Miguel Covián Andrade, *Teoría constitucional*, op. cit., p. 399.

de Estado son abstracciones construidas para resolver problemas y por ello dependen de las peculiaridades culturales, históricas y políticas del país en cuestión.

El problema nuevamente es determinar la respuesta correcta: ¿cuál es el grado de autonomía óptimo que se debe entregar a las entidades federativas para desarrollar sus fines y los del Estado y cuál el que se debe entregar al municipio?, ¿cómo deberá buscarse el desarrollo integral del pueblo: a través del municipio en forma de células donde la participación tanto de éste como de sus pobladores sea eficiente y eficaz, o a través de programas políticos provenientes de una adecuada planeación derivada de un centralismo radicado en la federación? La respuesta en realidad no es sencilla; por ejemplo, la profesora Arnaiz Amigo tiene una fuerte tendencia a la planeación centralizada del gobierno federal e incluso opina que “el Estado intervencionista que posee un poder central, público y supremo, requiere de un municipio, eslabón primero que integra la institución estatal. Ni a la provincia ni al municipio, deben concedérseles pretendidas autonomías que conduzcan a la creación de un multiestado dentro del propio Estado. Regresaríamos, entonces, a las instituciones de la Edad Media, con la pluralidad de poderes políticos, que ya no serían privados sino públicos.”⁴⁷

Para determinar los elementos esenciales de las entidades federativas autónomas tendríamos que hacer un ejercicio semejante al que realizamos para obtener los elementos esenciales de la federación. Lorenzo Cortés Flores menciona como elementos de las entidades federativas los siguientes:

- a) Autonomía democrática de las entidades federativas (estado o provincia), en el sentido de designar a sus órganos de gobierno administrativo, legislativo y judicial.
- b) Autonomía constitucional, traducida en la potestad de dichas entidades. Para organizarse jurídica y políticamente, sin transgredir los principios de la constitución general.
- c) Autonomía legislativa, administrativa y judicial, en lo que concierne a las materias no comprendidas en la órbita federal.
- d) Participación de las propias entidades federadas en la expresión de la voluntad nacional, tanto en la integración del cuerpo legislativo federal, como en lo que se refiere a la reformabilidad de la Constitución General.⁴⁸

Por su parte, el profesor Miguel Covián Andrade establece como esenciales las siguientes competencias:

- a) Autónoma constitucional
- b) Autónoma legislativa
- c) Autónoma política
- d) Autónoma gubernativa
- e) Autónoma hacendaria
- f) Autónoma representativa

⁴⁷ Aurora Arnaiz Amigo, *Soberanía y potestad*, op. cit., p. 443.

⁴⁸ Lorenzo Cortés Flores, *El pacto federal y la autonomía de las entidades federativas en la Constitución de 1917*, tesis, México, edición del autor, 1994, p. 21.

La competencia autónoma constitucional. Las entidades federativas, como veremos adelante, carecen de constitución propia; sin embargo, tienen competencia constitucional, la cual radica en la facultad de iniciativa y de aprobación de las modificaciones a la Constitución federal, tal como se encuentra establecido en los artículos 71 y 135 constitucionales.

La competencia autónoma legislativa "se refiere al conjunto de leyes que no son competencia de la federación y que por lo tanto implícitamente lo son de la entidad federativa..."⁴⁹ También se refiere a las facultades que tiene la legislatura para iniciar leyes ante el Congreso de la Unión, lo mismo que reformas de leyes.

La competencia autónoma política "consiste en los procesos de conformación de los órganos constituidos de una entidad federativa de manera autónoma, es decir, sin la intervención de ninguna otra instancia de poder, sea federal o local. Elección de su gobierno y de su poder legislativo y entre ambos, integración del poder judicial."⁵⁰

La competencia autónoma gubernativa "consiste en que una vez integrados los órganos de poder locales, éstos lo ejercen sin intervención de los poderes federales o de los de otra entidad federativa."⁵¹

La competencia autónoma hacendaria, que es la facultad que tienen las entidades federativas de establecer los impuestos que serán empleados para solventar su gasto público y determinar la forma en que serán utilizados sus ingresos.

La competencia autónoma representativa se relaciona con la existencia, representatividad y composición del Senado.

Si tomamos pues como punto de partida la necesidad de que estos elementos esenciales existan, no sólo en la ley sino también en la realidad, para determinar qué Estado es efectivamente federal y cuál unitario, la suerte que corre el caso de México no es la mejor. Al respecto, se observan fuertes centralismos políticos, económicos, financieros, en la toma de decisiones, en los programas de desarrollo, etcétera.

En el régimen presidencialista bajo el cual ha vivido México, la intervención del Presidente y la concentración de poder en éste se observan de forma vertical desde la Presidencia hasta los municipios, por lo que la autonomía gubernativa e incluso política pareciera no existir. Dichas intervenciones son tanto políticas como económicas. En lo político, por ejemplo, los partidos políticos se encuentran cada vez más alejados de la gente y, en consecuencia, no cumplen con la necesidad de representación para la cual fueron creados. Incluso dentro de los propios partidos se vislumbran estructuras, disciplina y métodos centralizadores de las decisiones. En lo jurídico, comenta Sánchez Bringas, las entidades federativas ven cada vez más disminuido su radio de acción mediante la pérdida de facultades legislativas en importantes materias como son la fiscal, la laboral y la educativa, entre otras. Al ver reducidas sus facultades fiscales, las entidades federativas son cada vez más dependientes económicamente de la Federación, y esta dependencia es utilizada como instrumento de boicot a los gobiernos de partidos diversos del que ejerce el gobierno federal. De esta manera, los fondos gubernamentales no sólo se utilizan mediante el gasto programable para cada entidad, sino que, incluso, cuando se quiere beneficiar a una entidad en especial, casi siempre con fines

⁴⁹ Miguel Covián Andrade, *Teoría constitucional*, op. cit., p. 405.

⁵⁰ *Ibid.*, p. 416.

⁵¹ Miguel Covián Andrade, *El sistema político mexicano, democracia y cambio estructural*, op. cit., p. 235.

electorales, se apoya a esa entidad o región con programas especiales provenientes de una decisión presidencial.

Esto se debe a la confrontación que de hecho existe entre la forma de gobierno y de Estado que tiene nuestro país. Mientras que el federalismo tiene por objeto la descentralización del poder y la eficacia y eficiencia a partir de la célula de la organización estatal que es el municipio, el presidencialismo se caracteriza por la concentración del poder en una sola persona. Aunado a esto tenemos la concentración del poder en una elite político-económica dominante denominada bloque dominante de poder (que ya ha sido estudiada en los factores reales de poder), la cual se anquilosa y perpetúa mediante el sistema económico neoliberal y el sistema político-social neoconservador, concentrando aún más la toma de decisiones político-económicas en perjuicio de la autonomía de las entidades federativas.

2.1.10 Constituciones locales

Los ciudadanos que forman parte de las entidades federativas integrantes de una federación no son soberanos de la entidad federativa, sino de la federación como cuerpo colectivo único e indivisible denominado pueblo. Al respecto, opina la profesora Arnaiz que “dentro del Estado, las asociaciones tienen una potestad determinada: la de su radio de acción o influencia sobre los asociados de acuerdo con los fines y medios a seguir. La potestad política *sui generis* pertenece al Estado, organización suprema. Los municipios e instituciones políticas regionales carecen, constitucionalmente, de los elementos esenciales del Estado. No poseen territorio ni pueblo.”⁵²

Por lo tanto, las entidades federativas no tienen capacidad jurídica ni política para crear una constitución entendida como el conjunto de las decisiones políticas fundamentales provenientes de una coyuntura histórica que conlleve a la formación de un poder constituyente. Muy al contrario, las entidades federativas tienen competencia para dictar ordenamientos normativos dentro del ejercicio de su autonomía sin contravenir a la Constitución federal. Este ordenamiento es organizacional de sus poderes constituidos y, como tal, no es una constitución. Bien puede ser denominado, opina Covián Andrade, Estatuto de Gobierno de la entidad en cuestión.

Por su parte, Sánchez Bringas comenta que

a pesar de su denominación, técnicamente no es una constitución. Carece de los atributos de la norma constituyente porque su validez depende de la Constitución de los Estados Unidos Mexicanos, o sea, de que positivice a ésta. Además, conforme a lo dispuesto por el artículo 133 constitucional, las constituciones de los estados se encuentran normativamente sometidas a las leyes federales y a los tratados internacionales. En consecuencia, las constituciones de los estados no son normas constituyentes; son constituidas porque derivan de la norma básica del Estado Federal. Su contenido ideológico es determinado por aquella norma y, necesariamente, la organización del Estado también depende de ella.⁵³

⁵² Aurora Arnaiz Amigo, *Soberanía y potestad*, op. cit., pp. 217-218.

⁵³ Enrique Sánchez Bringas, op. cit., p. 534.

2.2 LA DISTRIBUCIÓN DE COMPETENCIAS ENTRE LA FEDERACIÓN, LOS ESTADOS Y LOS MUNICIPIOS

Tres son los tipos de normas que caracterizan a las entidades federativas: las relacionadas con su existencia y su autonomía, las que determinan las bases de su organización y, finalmente, las que regulan los sistemas de distribución de competencias entre la Federación y las entidades. Estas son las normas constitucionales que a continuación estudiaremos.

2.2.1 Régimen constitucional de las entidades federativas

2.2.1.1 Sistemas de distribución de competencias

Existen dos sistemas de distribución de competencias en el federalismo. A uno de ellos se le conoce como sistema estadounidense. En este sistema, la federación sólo puede realizar las facultades que le han sido entregadas por las entidades federativas y que se encuentran expresas en la Constitución federal toda vez que las entidades federativas conservan el resto de las atribuciones que no hayan delegado y las que no estén prohibidas también de forma expresa en la Constitución. Este sistema es el que adopta la Federación mexicana en el artículo 124 constitucional, que dice: “Artículo 124. Las facultades que no estén expresamente concedidas por esta Constitución a los funcionarios federales, se entienden reservadas para los Estados.”⁵⁴ No obstante, para el Distrito Federal se utiliza una regla inversa a la establecida en el artículo 124, y sus facultades se establecen en un régimen de excepción en el artículo 122. De esta forma, la competencia de los órganos que integran el gobierno del Distrito Federal sólo puede ejercer las atribuciones que en el artículo mencionado se establecen.

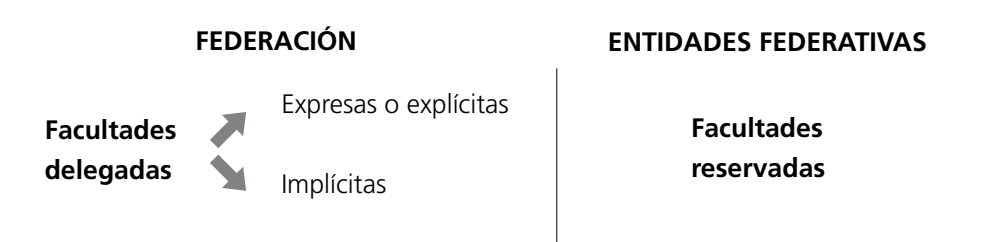
El otro sistema conocido es el canadiense. Aquí, quien delega facultades no son las entidades federativas a la federación sino a la inversa; es la federación quien delega a las entidades federativas las facultades y atribuciones que pueden desempeñar, las cuales se establecen en la Constitución federal entendiendo que aquellas que no se encuentren expresamente delegadas por la federación a las entidades, las conserva la federación.

Estos dos sistemas atienden a las realidades político-históricas existentes en la formación de las federaciones. Mientras que en el primero existían previamente los estados que se unirían para formar una federación, en el segundo tales estados son hipotéticos, no existieron nunca –el territorio fue seccionado para crear las entidades federativas–. No obstante, el sistema de distribución que recogen las federaciones no necesariamente tiene como regla este antecedente histórico. En una tendencia por absorber la conformación política estadounidense, la mayoría de los países latinoamericanos han configurado su sistema de distribución de competencias en sus constituciones acorde con éste.

⁵⁴ *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*, México, Greca, agosto de 1996, p. 153.

Independientemente del sistema de distribución de competencias que se emplee, el profesor Covián Andrade observa dos elementos estructurales de las federaciones: la primacía del derecho federal sobre el local y la posibilidad de establecer una serie de atribuciones comunes o coincidentes y concurrentes.

El criterio que adopta el profesor Sánchez Bringas para explicar las facultades de las entidades federativas se puede esquematizar de la siguiente forma:



A su vez, existe dentro de las facultades expresas y dentro de las facultades reservadas una variedad que se muestra en el cuadro siguiente:

CRITERIOS APLICADOS A LA FEDERACIÓN	CRITERIOS APLICADOS A LAS ENTIDADES FEDERATIVAS
1. Facultades expresa y exclusivamente delegadas a la federación.	1. Facultades reservadas por las entidades federativas.
2. Facultades expresamente delegadas a la federación, no exclusivas de la misma y prohibidas a las entidades federativas.	2. Facultades prohibidas de forma absoluta a las entidades federativas.
3. Facultades expresamente delegadas a la federación, no exclusivas de la misma y sin prohibición.	3. Facultades prohibidas de forma relativa a las entidades federativas.
4. Facultades implícitas a la federación.	4. Facultades exclusivas de las entidades federativas
	5. Obligaciones de las entidades federativas.
FACULTADES COMPARTIDAS, COINCIDENTES O COMUNES	
FACULTADES CONCURRENTES	

2.2.1.2 Criterios aplicados a la Federación

Las facultades expresas o explícitas exclusivamente delegadas son aquellas que en la Constitución se establecen a cargo de cualquiera de los poderes de la Federación, de forma concreta y determinada. Las entidades federativas entregan a la Federación una atribución de forma exclusiva y excluyente, por lo que nadie puede desarrollarla además de la Federación. Un ejemplo de este tipo de facultades es el procedimiento de suspensión de garantías establecido en el artículo 29 constitucional.

Facultades expresamente delegadas a la Federación, no exclusivas de la misma y prohibidas a las entidades federativas. Este tipo de atribuciones implica tres presupuestos: 1) la delegación de una facultad de forma expresa; 2) la no exclusividad de la Federación para desarrollar dicha facultad, o por lo menos la exclusividad no está determinada en el texto constitucional, por lo que podría pensarse que las entidades federativas pueden también desarrollar dichas actividades, y 3) la prohibición a las entidades federativas de ejercer dicha facultad. Un ejemplo de esta facultad es la acuñación de moneda.

Facultades expresamente delegadas a la Federación, no exclusivas de la misma y sin prohibición. En esta hipótesis nos encontramos ante una facultad que: 1) fue otorgada a la Federación de forma expresa; 2) nuevamente no fue otorgada de forma exclusiva, es decir, las entidades federativas bien podrían ejercer dicha facultad, y 3) la facultad no se encuentra prohibida para las entidades federativas, sin embargo, por la naturaleza de la facultad que se va a desempeñar, las entidades federativas quedan impedidas para desarrollarla. Por ejemplo, la legislación marítima, especialmente en el caso de las entidades federativas que no se encuentran delimitadas por el mar.

Facultades implícitas de la Federación. Son las facultades que la Constitución asignó a la Federación mediante alguna facultad expresa. De esta forma, toda facultad implícita requiere una facultad expresa para su desarrollo. Si bien la facultad implícita no se delega de forma expresa, resulta accesoria para arribar a los fines establecidos por las facultades expresamente delegadas. El artículo 73 fr. XXX es el fundamento legal de las facultades implícitas; a la letra dice: "Artículo 73. El Congreso tiene facultad: [...] XXX. Para expedir todas las leyes que sean necesarias, a objeto de hacer efectivas las facultades anteriores, y todas las otras concedidas por esta Constitución a los Poderes de la Unión."⁵⁵

2.2.1.3 Criterios aplicados a las entidades federativas

Facultades reservadas. Ya hemos visto que nuestro sistema de distribución de competencias, de conformidad con el artículo 124 constitucional, sigue el estadounidense. Por ello, las atribuciones que no se asignaron a través de la Constitución a la Federación corresponde realizarlas a las entidades federativas. Estas son las facultades reservadas.

Facultades prohibidas de forma absoluta a las entidades federativas. Se trata de facultades que las entidades federativas de ningún modo pueden realizar en su ámbito

⁵⁵ *Ibid.*, p. 67.

territorial. El profesor Sánchez Bringas enumera las siguientes: 1) Art. 55 fr. V constitucional, que prohíbe a los gobernadores de las entidades federativas ser electos como diputados federales; 2) Art. 73 fr. IX constitucional, que otorga al Congreso de la Unión la facultad de impedir las restricciones al comercio interestatal; 3) finalmente, el artículo 117 constitucional, que enumera las siguientes: celebrar alianzas, tratados o coaliciones con otros estados; acuñar moneda, emitir papel moneda, estampillas o papel sellado; gravar el tránsito de personas o cosas; establecer impuestos alcabalatorios; gravar la circulación o el consumo de efectos nacionales o extranjeros cuya exención se efectúe por aduanas locales, requiera inspección o registro de bultos o exija documentación que acompañe la mercancía; expedir o mantener en vigor leyes o disposiciones fiscales que importen diferencias de impuestos o requisitos por razón de la procedencia de mercancías nacionales o extranjeras, ya sea que esta diferencia se establezca respecto de la producción similar de la localidad, o ya entre producciones semejantes de distinta procedencia; gravar la producción, el acopio o la venta del tabaco en rama, en forma distinta o con cuotas mayores de las que el Congreso de la Unión autorice.

Facultades prohibidas de forma relativa a las entidades federativas. Se refiere a facultades que en un principio se encuentran prohibidas para las entidades federativas, pero que pueden desarrollarlas en un momento determinado siempre que el Congreso de la Unión dé su consentimiento para ello. El artículo 118 constitucional es el que establece cuáles son estas prohibiciones, entre las que se encuentran: establecer derechos de tonelaje, ni otro alguno de puertos, ni tampoco contribuciones o derechos sobre importaciones o exportaciones; tener tropa permanente ni buques de guerra; hacer la guerra a alguna potencia extranjera a menos que exista una invasión o peligro inmanente que implique ninguna demora en la declaración.

Por su parte, el doctor Sánchez Bringas explica que el artículo 55 fr. V constitucional establece también una prohibición relativa a los secretarios de gobierno, magistrados y jueces estatales para competir en las elecciones de diputados federales de su entidad a menos que se separen definitivamente de su cargo por lo menos con 90 días de anticipación.

Facultades exclusivas de las entidades federativas. Estas facultades son las que corresponden a las entidades federativas de forma tal que la Federación está imposibilitada para desarrollarlas. Ejemplo de ellas es el artículo 5º constitucional, que otorga a las entidades federativas la facultad de determinar cuáles son las profesiones que necesitan título para ejercerse, las condiciones necesarias para obtener dicho título y cuáles serán las autoridades que lo expidan. No obstante que dicha facultad exclusiva se encuentra así determinada para las entidades federativas, la Secretaría de Educación Pública del Distrito Federal ha centralizado la expedición de las patentes para el ejercicio profesional.

Otros ejemplos de facultades exclusivas de las entidades federativas son las que establecen los siguientes artículos:

- El artículo 18, que otorga a las entidades federativas la facultad de organizar los sistemas penitenciarios; faculta al gobernador de cada entidad para celebrar

convenios con la Federación a fin de que los sentenciados por delitos del orden común extingan su condena en reclusorios federales; asimismo, faculta a los gobernadores de los estados para solicitar al Ejecutivo federal la inclusión de los extranjeros sentenciados por los jueces de su estado en el intercambio que permita a los nacionales que purgan su sentencia en el extranjero cumplirla en México.

- El artículo 27, 2º párrafo, faculta a los congresos de las entidades federativas para expedir las leyes que rijan el aprovechamiento de las aguas que no sean propiedad de la nación, siempre que se encuentren localizadas en más de un predio.
- El artículo 27 fr. VI faculta a las legislaturas de las entidades federativas para expedir leyes sobre expropiación.
- También el artículo 27 fr. VI faculta a las entidades federativas para poseer bienes raíces.
- El artículo 27 fr. XVII faculta a las legislaturas para expedir leyes que establezcan los procedimientos de fraccionamiento y enajenación de los excedentes de la propiedad rural de las sociedades mercantiles por acciones y de los excedentes de la pequeña propiedad agraria.
- El mismo artículo y fracción faculta a las legislaturas para expedir las leyes que organicen el patrimonio familiar.
- El artículo 28 faculta a las legislaturas de los estados para aprobar y derogar las autorizaciones que se requieren para el establecimiento y funcionamiento de sociedades o asociaciones cooperativas de trabajadores.
- El artículo 31 fr. IV faculta a las entidades federativas para expedir leyes en materia fiscal dentro del ámbito de competencia de las entidades federativas.
- El artículo 71 fr. III faculta a las legislaturas para iniciar el procedimiento legislativo que da lugar a la expedición de leyes y decretos del Congreso de la Unión y reformas y adiciones a la Constitución.
- El artículo 73 fr. XV faculta a las entidades federativas para instruir a los ciudadanos que integran la guardia nacional.
- El artículo 73 fr. XXIX faculta a las entidades federativas para participar en las contribuciones federales calificadas como especiales.
- El artículo 97 faculta a los gobernadores para solicitar a la Suprema Corte de Justicia de la Nación la realización de las investigaciones necesarias que permitan determinar la conducta de algún magistrado o juez federal.
- El mismo artículo faculta a los gobernadores de los estados para pedir la intervención de la Suprema Corte de Justicia de la Nación con la finalidad de que investigue los hechos que puedan constituir una grave violación a los derechos constitucionales de los gobernados.
- El artículo 115 faculta a las legislaturas para acordar la suspensión de ayuntamientos y en su caso declarar la desaparición de los mismos; y para suspender o revocar de su cargo a alguno de los miembros del ayuntamiento, siempre que hayan incurrido en alguna falta grave.

- También el artículo 115 faculta a las legislaturas para expedir las leyes relativas a la organización, coordinación y asociación de los municipios para la prestación de los servicios públicos y el establecimiento de contribuciones municipales, así como las leyes de ingresos de los ayuntamientos y revisar las cuentas públicas municipales.
- El mismo artículo 115 otorga a los gobernadores de las entidades federativas el mando de la fuerza pública de los municipios en que residan habitual o transitoriamente.
- Finalmente, el artículo 132 otorga a las legislaturas la facultad de autorizar a la Federación la adquisición de bienes inmuebles en su territorio.

Obligaciones de las entidades federativas. El doctor Sánchez Bringas observa las siguientes obligaciones constitucionales de las entidades federativas:

- El artículo 18 establece a cargo de las entidades federativas la obligación de crear instituciones para el tratamiento de menores infractores.
- El artículo 27 fr. VIII impone a las entidades federativas la obligación de velar por el cumplimiento de la declaración de nulidad de todas las enajenaciones de tierras, aguas y montes pertenecientes a los pueblos, rancherías, congregaciones o comunidades, hechas por los gobernadores de los estados u otras autoridades locales en contra de lo dispuesto por la ley de junio de 1856.
- El artículo 36 fr. IV impone a los ciudadanos habitantes de las entidades federativas la obligación de desempeñar los cargos para los cuales ellos fueron elegidos.
- El artículo 119 impone a las entidades federativas la obligación de entregar a otra entidad federativa o a la Federación, a indiciados, procesados o sentenciados; de asegurar y entregar los objetos, instrumentos o productos de los delitos que soliciten las autoridades de otros estados o de la Federación.
- El artículo 121 establece a las entidades federativas la obligación de reconocer la validez de los actos públicos, registros y procedimientos judiciales de otras entidades federativas.
- El artículo 125 establece la prohibición a los ciudadanos electos para desempeñar dos cargos de elección ciudadana a la vez; ellos deben elegir uno de los dos para desempeñar.
- El artículo 133 establece a las entidades federativas la obligación de respetar y constreñir sus actos a la ley suprema de toda la Unión.

2.2.1.4 Facultades y atribuciones que pueden desempeñar tanto la Federación como las entidades federativas.

Las facultades comunes, coincidentes o compartidas se refieren a aquellas que tanto la Federación como las entidades federativas pueden realizar. Algunos ejemplos son:

- Los artículos 3º y 73 fr. XXV facultan lo mismo a la Federación que a las entidades federativas para desarrollar los servicios educativos.
- Los artículos 4º y 73 fr. XVI facultan a la Federación y a las entidades federativas para prestar los servicios de salud pública haciendo efectivo en los territorios de las entidades el derecho a la salud de los habitantes.
- El artículo 21 establece que la seguridad pública se encuentra a cargo de la Federación, las entidades federativas, el Distrito Federal y los municipios.
- El artículo 26 establece como instrumento de coordinación el convenio a fin de coordinar a la Federación y a las entidades federativas para alcanzar las metas establecidas en los planes y programas de desarrollo nacional.
- El artículo 73, en sus fracciones XXIX-C y G, faculta a la Federación, las entidades federativas y los municipios para desarrollar las atribuciones derivadas de los asentamientos humanos, la protección al ambiente y el equilibrio ecológico.
- El artículo 104 fr. I faculta a los tribunales estatales y federales para conocer de las controversias del orden civil o penal que se susciten por el cumplimiento y aplicación de las leyes federales cuando sólo se afecten intereses particulares.
- El artículo 117 faculta al Congreso de la Unión y a las legislaturas para expedir las leyes necesarias para combatir el alcoholismo.
- El último párrafo del artículo 130 otorga a la Federación, las entidades federativas y los municipios las facultades y obligaciones que en materia de culto religioso determine la ley reglamentaria de este artículo.

Las facultades concurrentes son aquellas, explica el doctor Covián, que las entidades federativas pueden ejercer siempre que la Federación no haga uso de sus atribuciones, ya que en el momento en que las ejerza la Federación, y siguiendo el principio de primacía del derecho federal sobre el local, la entidad federativa queda impedida para ejercerlas. Por su parte, el doctor Sánchez Bringas comienza explicando las facultades concurrentes a partir de una pregunta: “¿qué sucede cuando la Federación ha sido omisa en el desarrollo de una facultad que los estados le delegaron? La respuesta es que los estados tienen el derecho de reasumir y ejercer la facultad porque las atribuciones que entregaron a las autoridades federales no deben dejar de realizarse. A esta reasunción de atribuciones se le denomina facultades concurrentes porque las entidades federativas concurren a su ejercicio.”⁵⁶

2.2.1.5 Existencia y competencias autónomas de las entidades federativas

Es el artículo 40 constitucional el que da existencia a las entidades federativas; a la letra dice: “Artículo 40. Es voluntad del pueblo mexicano constituirse en una República representativa, democrática, federal, compuesta de Estados libres y soberanos en todo lo concerniente a su régimen interior, pero unidos en una Federación establecida según los principios de esta ley fundamental.”⁵⁷

Estudiaremos dicho artículo por partes:

⁵⁶ Enrique Sánchez Bringas, *op. cit.*, p. 313.

⁵⁷ *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*, *op. cit.*, p. 41.

- a) Cuando dice: “es voluntad del pueblo mexicano”, atiende a la teoría idealista de la soberanía, que ya hemos estudiado y que se simboliza en el artículo 39 constitucional. Esta identificación de la toma de decisiones políticas fundamentales a partir de un acuerdo hipotético de un cuerpo colectivo corresponde a las teorías contractualistas de la construcción del Estado, que tuvieron sus principales representantes en Hobbes, Locke, Spinoza, Rousseau, Rawls, Walter, etc. Como también hemos visto, a dicha teoría se le contrapone la teoría materialista que ubica la toma de decisiones políticas fundamentales en los factores reales de poder, que no son sinónimo del pueblo como ente colectivo. Claro que de muy mal gusto y de poco tacto político sería establecer que “es voluntad de los factores reales de poder o del bloque político-económico dominante constituirse...”.
- b) En lo que hace a “constituirse en una República representativa democrática”, se refiere al establecimiento de la forma de gobierno, la representación se establece en el artículo 41 constitucional, donde queda claro que el pueblo ejerce su soberanía por medio de los Poderes de la Unión y de las entidades federativas a partir de las competencias establecidas. En cuanto al establecimiento de un orden democrático, encontramos su definición en el artículo 3º, fr. II inciso a), el cual ya fue estudiado, por lo que me remito a la parte correspondiente.
- c) Ahora bien, en lo que toca a “constituirse en una república [...] federal”, alude a la forma de Estado que asumen los Estados Unidos Mexicanos, lo cual ya también ha quedado analizado.
- d) En cuanto a “compuesta de Estados libres y soberanos en todo lo concerniente a su régimen interior”, se debe aclarar que no son estados sino entidades federativas y que, en el caso de México, históricamente nunca existieron estados soberanos que hicieran un pacto federal; tampoco son soberanos sino autónomos, a partir de la competencia que se establece en el cuerpo constitucional. Finalmente, se intenta que sean libres y de ello depende su competencia autónoma gubernamental y el real desempeño del federalismo mexicano, aunque por supuesto que su libertad será acotada por el contenido de su autonomía.
- e) Por último, cuando dice: “pero unidos en una Federación establecida según los principios de esta ley fundamental”, se refiere a la distribución de competencias existente entre la Federación y las entidades federativas, la cual ya también hemos estudiado y complementaremos en el siguiente punto, que atiende al tema más importante en relación con las entidades federativas: su autonomía.

2.2.1.5.1 LA COMPETENCIA AUTÓNOMA CONSTITUCIONAL

Esta competencia autónoma se encuentra reglamentada en el artículo 135 constitucional, que a la letra dice:

Artículo 135. La presente Constitución puede ser adicionada o reformada. Para que las adiciones o reformas lleguen a ser parte de la misma, se requiere que el Congreso de la

Unión, por el voto de las dos terceras partes de los individuos presentes, acuerde las reformas o adiciones, y que éstas sean aprobadas por la mayoría de las legislaturas de los Estados. El Congreso de la Unión o la Comisión Permanente en su caso, harán el cómputo de los votos de las Legislaturas y la declaración de haber sido aprobadas las adiciones o reformas.⁵⁸

Este procedimiento se encuentra conformado por los siguientes órganos gubernamentales: el Congreso de la Unión y las legislaturas de las entidades federativas. Se debe mencionar que la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, por la reglamentación de excepción que tiene en el artículo 122 de la Constitución, no forma parte hasta ahora de este cuerpo legislativo.

Al respecto, nos comenta el maestro Sánchez Bringas que “la producción normativa de este órgano son los ordenamientos que reforman o adicionan la Constitución del Estado Mexicano. Esta producción [...] se aplica en todo el territorio nacional y obliga a todas las personas jurídicas del país. El órgano que examinamos es autónomo y diferente de aquellos que producen normas en las otras instancias, por su conformación y por la naturaleza de sus atribuciones”.⁵⁹

Dicho órgano es conocido con múltiples nombres, como son instancia parcial constituyente o poder constituyente permanente. Sin embargo, debemos aclarar que el poder constituyente, como ya hemos visto, es resultado de una coyuntura histórica nacional e incluso internacional, que lleva a los factores reales de poder, nacionales y hasta internacionales, a replantear la organización interna de un país a partir de los intereses de los mismos. Los principios que se establezcan en una constitución dependerán de la fuerza que en el momento histórico específico tengan factores reales concretos. Si se pretendiera hablar de un poder constituyente permanente, se tendría que pensar no sólo en el órgano formal de modificación de la Constitución, sino también en los factores reales de poder que tuvieron la fuerza suficiente para provocar dicha modificación (factores que son fluctuantes y cambiantes con el tiempo). E inclusive en esta interacción político-jurídica, no podríamos determinar que una o varias o todas las modificaciones a la Constitución, por profundas que éstas sean, nos lleven a la conformación de un poder constituyente permanente, ya que para que éste exista se necesita además la etapa histórica coyuntural que lo define.

2.2.1.5.2 LA COMPETENCIA AUTÓNOMA LEGISLATIVA

Respecto a la autonomía legislativa, y a partir de la distribución de competencias que hace el artículo 124 constitucional, no hay un artículo que establezca las materias que son competencia legislativa de las entidades federativas. Se entiende que todas, con excepción de las que expresamente se encuentran dentro de la esfera de competencia de la Federación, son competencia de las entidades. Sin embargo, para el caso del Distrito Federal el principio es inverso, y sólo las materias que expresamente se establecen en la Constitución pueden ser materia legislativa del órgano correspondiente en el Distrito Federal. Es el artículo 122, C, base 1ª, fr. V, constitucional el que establece este régimen de excepción en materia legislativa cuando señala: “V. La Asamblea Legislativa, en los

⁵⁸ *Ibid.*, p. 157.

⁵⁹ Enrique Sánchez Bringas, *op. cit.*, p. 308.

términos del Estatuto de gobierno, tendrá las siguientes facultades...”⁶⁰

En lo que hace a la facultad de iniciativa y modificación de leyes federales por parte de las entidades federativas, es el artículo 71 constitucional fr. III el que otorga la atribución a las legislaturas de las entidades federativas para iniciar leyes o decretos ante el Congreso de la Unión, sin que exista una constricción en materias determinadas. En el caso del Distrito Federal, el artículo 122, C, base 1ª., fr. V, inciso *ñ*), limita su facultad de iniciativa de leyes y decretos ante el Congreso de la Unión a las materias relativas al Distrito Federal.

2.2.1.5.3 LA COMPETENCIA AUTÓNOMA POLÍTICA

El artículo constitucional que salvaguarda la competencia autónoma política es el 116, que en su segundo párrafo establece que los poderes de las entidades federativas se organizarán –entiéndase la conformación inicial y el desarrollo posterior– conforme a la constitución o estatuto de gobierno de la entidad federativa en cuestión: “Artículo 116. ...Los poderes de los Estados se organizarán conforme a la Constitución de cada uno de ellos...”⁶¹ De esta forma, es la legislatura o el procedimiento que cada entidad haya determinado para conformar su estatuto de gobierno, el instrumento utilizado para asegurar que la conformación de los poderes de una entidad se realizará sin la intervención de la Federación o de alguna otra entidad federativa.

Asimismo, las modificaciones en materia electoral del 22 de agosto de 1996 otorgan algunas garantías en competencia autónoma política. El artículo 116 fr. IV establece que “*a*) las elecciones de los gobernadores de los Estados, de los miembros de las legislaturas locales y de los integrantes de los ayuntamientos se realicen mediante sufragio universal, libre, secreto y directo; *b*) en el ejercicio de la función electoral a cargo de las autoridades electorales sean principios rectores los de legalidad, imparcialidad, objetividad, certeza e independencia; *c*) las autoridades que tengan a su cargo la organización de las elecciones y las jurisdiccionales que resuelvan las controversias en la materia, gocen de autonomía en su funcionamiento e independencia en sus decisiones;...”⁶²

Ahora bien, los fundamentos constitucionales del gobierno de las entidades federativas se encuentran en los artículos 40, 41, 115, 116, 117, 118, 119, 120 y 121 de la Constitución.

El artículo 115 impone a las entidades federativas la obligación de: 1) respetar la forma de Estado y de gobierno establecida en la Constitución; y 2) establecer al municipio como la base de su organización política, administrativa y territorial. “Artículo 115. Los Estados adoptarán, para su régimen interior, la forma de gobierno republicano, representativo, popular, teniendo como base de su división territorial y de su organización política y administrativa, el Municipio Libre...”⁶³

Vemos también que las entidades federativas deben contar con por lo menos tres poderes: el ejecutivo, el legislativo y el judicial, de conformidad con lo que señala el artículo 116 constitucional: “Artículo 116. El poder público de los Estados se dividirá, para su ejercicio, en Ejecutivo, Legislativo y Judicial, y no podrán reunirse dos o más de

⁶⁰ *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, op. cit.*, p. 122.

⁶¹ *Ibid.*, p. 111.

⁶² *Ibid.*, pp. 114-115.

⁶³ *Ibid.*, pp. 107-108.

estos poderes en una sola persona o corporación ni depositarse el Legislativo en un solo individuo.”⁶⁴

En cuanto al poder Ejecutivo, encontramos las siguientes reglas en el artículo 116:

- El poder Ejecutivo se ejerce por medio de un gobernador electo cada seis años mediante voto libre, directo y secreto.
- El gobernador no puede durar en su encargo más de seis años ni reelegirse posteriormente, aunque haya ocupado el puesto como gobernador interino, provisional, sustituto o encargado del despacho.
- Toda vez que la suspensión de garantías es una facultad expresa y exclusivamente delegada a la Federación, no se puede asignar a los gobernadores facultades legislativas inherentes a este estado de excepción.

En lo que hace al poder Legislativo, encontramos en el artículo 116 las siguientes reglas:

- El poder legislativo de las entidades federativas se realizará a través de un cuerpo colegiado denominado legislatura.
- El número de representantes que integren la legislatura será proporcional al de habitantes de cada entidad federativa.
- La legislatura nunca podrá tener menos de siete diputados en las entidades federativas que lleguen a 400 mil habitantes.
- Nunca podrá tener menos de nueve diputados en las entidades federativas que tengan más de 400 mil pero menos de 800 mil habitantes.
- No podrá tener menos de 11 diputados en las entidades federativas que tengan más de 800 mil habitantes.
- Los diputados propietarios que integren una legislatura no podrán ser reelectos para la legislatura inmediata siguiente ni en carácter de suplentes.
- Los diputados suplentes podrán ser electos para el periodo inmediato con el carácter de propietarios, siempre que no hubieren estado en ejercicio.
- Para integrar las legislaturas se aplican dos principios: 1) el de mayoría relativa, y 2) el de representación proporcional.

2.2.1.5.4 LA COMPETENCIA AUTÓNOMA GUBERNATIVA

Mientras que la competencia autónoma política implica la conformación de los poderes locales, la competencia autónoma gubernativa implica la no interferencia en el desarrollo de las atribuciones competencia de las entidades federativas, es decir, que las entidades pueden ejercer sus facultades pero con los límites establecidos por la Constitución. Existen en la Constitución diversas formas de interacción entre la Federación, las entidades federativas y los municipios; a continuación las exponemos:

⁶⁴ *Ibid.*, p. 111.

1) *Desaparición de poderes.* Saltan a la vista en principio dos obligaciones: la de

respetar la forma de Estado y la forma de gobierno y la de establecer por lo menos el poder ejecutivo, el legislativo y el judicial. A estas dos obligaciones se les denomina imperativo constitucional. El no respetar este imperativo implicaría una violación de la Constitución y un ataque a la forma de Estado y de gobierno. En principio, la Constitución no establece de manera expresa una solución para este caso; no obstante, el doctor Sánchez Bringas interpreta que el problema se solucionaría mediante el artículo 76 fr. V constitucional, es decir, mediante la desaparición de poderes.

La desaparición de poderes de las entidades federativas es la excepción a la competencia autónoma gubernativa. Es la posibilidad de intromisión del gobierno federal sobre los gobiernos de las entidades. Dicho fenómeno puede darse de hecho o de derecho. Es el ambiente de desorden insostenible el que abre paso a la desaparición de poderes. Dicha facultad es exclusiva del Senado y consiste en la posibilidad de nombrar un gobernador provisional, quien convocará a elecciones. El nombramiento del gobernador provisional se realiza a partir de una terna propuesta por el Presidente, y la aprobación del gobernador provisional deberá realizarse por las dos terceras partes de los senadores presentes. En caso de que el Senado se encuentre en receso, corresponde a la Comisión Permanente realizar la designación siguiendo el mismo procedimiento. Es importante señalar que estas reglas se actualizan siempre que la Constitución local no prevea el caso de desaparición de poderes. De lo contrario, se aplicará lo establecido en el estatuto de gobierno local.

Sin embargo, es sumamente complicado actualizar este precepto puesto que se trata de la desaparición de todos los poderes constitucionales de la entidad federativa, es decir, de los poderes ejecutivo, legislativo y judicial.

2) Garantía constitucional. Otra posibilidad de intervención es la garantía constitucional que se encuentra establecida en el artículo 119 constitucional: "Artículo 119. Los poderes de la Unión tienen el deber de proteger a los Estados contra toda invasión o violencia exterior. En cada caso de sublevación o trastorno interior, les prestarán igual protección, siempre que sean excitados por la Legislatura del Estado o por su Ejecutivo, si aquella no estuviera reunida."⁶⁵

La garantía federal es la facultad otorgada a la Federación para intervenir en la vida interna de las entidades federativas siempre que se hayan actualizado alguno de los siguientes hechos:

- a) Que la entidad federativa sea víctima de cualquier clase de invasión o violencia exterior.
- b) Que la propia entidad federativa pida la intervención de la Federación debido a alguna rebelión o alteración en el orden público.

3) Controversia territorial no contenciosa. Puede existir un conflicto de intereses entre las entidades federativas. Para solucionar este conflicto, la Constitución establece en el artículo 73 fr. IV la facultad de someter al Congreso de la Unión las diferencias que tenga con otra entidad federativa, siempre que éstas no tengan el carácter de con-

⁶⁵ *Ibid.*, pp. 117-118.

tencioso y versen sobre demarcaciones de su propio territorio: “Artículo 73. El Congreso tiene facultad: IV. Para arreglar definitivamente los límites de los Estados, terminando las diferencias que entre ellos se susciten sobre las demarcaciones de sus respectivos territorios, menos cuando estas diferencias tengan un carácter contencioso.”⁶⁶

4) Controversia constitucional. Cuando la controversia verse sobre un asunto distinto al territorial o tenga el carácter de contencioso, será aplicado el artículo 105 fr. I, que establece las bases de la controversia constitucional. Ninguna controversia puede versar sobre materia electoral.

El artículo 105 fr. I establece diversas hipótesis de controversia, las que enseguida se enumeran:

- 1) Las controversias que existan entre cualquiera de los siguientes: la Federación, una entidad federativa, el Distrito Federal, un municipio.
- 2) Cuando se trate de dos municipios, deberán ser de dos entidades federativas distintas.
- 3) Cuando se trate de una entidad federativa y un municipio que no pertenezca a ésta, la controversia deberá tratar únicamente acerca de la constitucionalidad de sus actos o disposiciones generales.
- 4) Cuando se trate de una entidad federativa y un municipio que pertenezca a ésta, la controversia deberá tratar únicamente acerca de la constitucionalidad de sus actos o disposiciones generales.
- 5) Cuando se trate de dos poderes de una misma entidad federativa, la controversia deberá tratar específicamente sobre la constitucionalidad de sus actos o disposiciones generales.
- 6) Cuando se trate de dos órganos de gobierno del Distrito Federal, la controversia deberá tratar exclusivamente sobre la constitucionalidad de sus actos.

Al analizar la controversia constitucional, debemos tener presente que la autonomía gubernativa implica el libre desarrollo de las funciones de las entidades federativas en relación con la Federación o cualquier otra entidad federativa. Por ello, la forma de evitar este tipo de intervenciones se encuentra tipificado en las primeras tres hipótesis. La controversia constitucional no es pues en sí misma una forma de intervención de la Federación a través del poder judicial a las entidades federativas, sino la solución de una posible intervención a una entidad federativa por parte de la Federación (mediante cualquier órgano), de alguna otra entidad federativa o de algún municipio de otra entidad federativa. Por ello, estos tres casos forman parte de la solución a la posible interferencia de la libre competencia autónoma gubernativa de las entidades federativas.

En las hipótesis 4, 5 y 6, más que una intervención de la Federación o de otra entidad federativa en el libre desarrollo de las funciones de una entidad, hallamos un problema entre dos órganos de la misma entidad que, por supuesto, debe ser solucionado y que, por ello, la ley señala como juez de la solución del conflicto de intereses a la Suprema Corte de Justicia de la Nación, creyendo que ésta es un ente ajeno a la

⁶⁶ *Ibid.*, p. 61.

relación de órganos constituidos integrantes de la entidad. Aquí, pues, la solución de la controversia no se encuentra dentro del marco de la competencia autónoma gubernativa, y es por ello que la solución de controversias se reduce a la constitucionalidad de los actos y de las disposiciones generales en lo que puede ser considerado parte del sistema de distribución de competencias entre la Federación y las entidades federativas.

5) La acción de inconstitucionalidad. Se encuentra establecida en el artículo 105 fr. II y tiene por objeto plantear una posible contradicción entre una norma de carácter general y la Constitución ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación. El plazo establecido para ejercer esta acción son 30 días naturales contados a partir de la fecha de publicación de la misma. Los casos que nos interesan son los establecidos en los incisos **d)** y **e)** del artículo mencionado, que otorgan la facultad del ejercicio de la acción de inconstitucionalidad a las legislaturas y a la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, siempre que ésta sea ejercida por 33 % de sus integrantes y sea relativa a leyes emitidas por dichos órganos.

6) La diferencia política sometida al Senado. De conformidad con el artículo 76 fr. VI, el Senado tiene facultad para resolver las cuestiones políticas que surjan entre los poderes de una entidad federativa cuando alguno de ellos recurra al mismo; o cuando con motivo de dicha diferencia se haya interrumpido el orden constitucional por un conflicto armado. La resolución que dicte el Senado deberá siempre apegarse a la Constitución federal y a la de la entidad federativa.

Concluimos que los siguientes son los únicos mecanismos jurídicos de interacción entre la Federación, las entidades federativas y los municipios:

1. La desaparición de poderes establecida en el artículo 76 fr. V.
2. La garantía federal establecida en el artículo 119.
3. La existencia de una controversia territorial entre entidades federativas y su solución (Art. 73 fr. IV.).
4. La existencia de una controversia de carácter contencioso entre la Federación, las entidades federativas, los municipios de otra entidad federativa y el Distrito Federal (Art. 105 fr. I.).
5. La acción de inconstitucionalidad del artículo 105 fr. II.
6. La diferencia política de poderes de una entidad federativa establecida en el artículo 76 fr. VI.

Al respecto, el doctor Sánchez Bringas ubica por lo menos cinco hipótesis que pondrían en crisis el pacto federal: 1) el quebranto del pacto federal por la Federación; 2) la agresión de una potencia extranjera a una entidad federativa; 3) la agresión de una entidad federativa por otra; 4) la aparición de un trastorno interno en una entidad federativa que ponga en riesgo el orden público, y 5) el cambio de forma de gobierno de una entidad federativa.

Las hipótesis 2) y 4) se encuentran previstas en el artículo 119 constitucional; la hipótesis 5) está prevista en la desaparición de poderes del artículo 76 fr. V, y las hipó-

tesis 1) y 3) se se hallan previstas en la controversia constitucional, en la territorial, en la diferencia política y en la acción de inconstitucionalidad.

Ninguna de estas seis figuras implica, por sí misma, una alteración de la autonomía gubernativa debido a que se encuentran fuera de la competencia de las entidades federativas y dentro de la competencia de los poderes de la Federación, como una forma de interacción de la Federación con las entidades y los municipios. No es, por ejemplo, competencia de las entidades el desaparecer sus propios poderes o el resolver la controversia que tenga con otra entidad, por lo que la Federación no se está arrogando facultades que pertenecen a las entidades, sino ejerciendo sus propias atribuciones. Sin embargo, en casos específicos, es posible que estas figuras sean utilizadas de forma tal que violenten el orden constitucional establecido y entonces sí alteren e incluso destruyan la autonomía gubernativa de las entidades federativas o de los municipios. De suceder esto, se caería en un exceso de los poderes federales sobre los locales. Para evitarlo, debe quedar claro que así como las entidades federativas pueden desarrollar sus competencias respetando los límites establecidos en la Constitución, de la misma manera los poderes federales que se encuentren ejerciendo sus facultades establecidas en cualquiera de las seis figuras jurídicas estudiadas, tienen como límite la distribución de competencias Federación-entidades federativas-municipios ya establecidas. Si alguna de las sentencias, decretos o decisiones emitidos por el órgano de la Federación competente restringiera a las entidades federativas o a los municipios en su competencia, con pretexto del ejercicio de sus atribuciones, este acto será contrario a lo establecido en la Constitución y a la finalidad de solución de problemas de las figuras en comento. Nos encontraremos sin lugar a dudas ante una intervención a la autonomía gubernativa de las entidades federativas o de los municipios.

Siguiendo el sistema de distribución de competencias que establece el artículo 124, podríamos decir que la Federación no puede, o por lo menos, no tiene facultades para realizar otro tipo de intervención en el normal desarrollo de las funciones de los tres poderes locales. No obstante, ya hemos mencionado que la interacción político-social real implica varias formas de control e intervención que se practican tanto por la Federación como por los partidos políticos y, sobre todo, por los factores reales de poder.

En lo relativo al Distrito Federal, vemos que la propia Constitución federal en su artículo 122 y el Estatuto de Gobierno otorgan a la Federación diversas formas de intervención sobre el Distrito Federal, las cuales serán estudiadas en los capítulos posteriores.

En este orden de respeto a los actos de las entidades federativas y de la Federación, sin que implique una intervención gubernamental, el artículo 121 constitucional establece que en cada entidad federativa se dará fe y entero crédito a los actos públicos, registros y procedimientos judiciales del resto de las entidades federativas. En lo que hace a las leyes de una entidad federativa, se establece que éstas sólo tendrán efecto en su propio territorio, no pudiendo en consecuencia ser obligatorias fuera de éste. Asimismo, el artículo 120 constitucional impone a los gobernadores de las entidades federativas la obligación de publicar y hacer cumplir las leyes federales.

2.2.1.5.5 LA COMPETENCIA AUTÓNOMA HACENDARIA

El más importante fundamento relativo a la hacienda de las entidades federativas lo hallamos en el artículo 31 fr. IV constitucional, que impone a los mexicanos la obligación de contribuir para los gastos públicos de la Federación, las entidades federativas, el Distrito Federal y los municipios en que residan. En todas aquellas materias que no hayan sido exclusivamente delegadas a la Federación, las entidades federativas podrán establecer gravámenes, pero está demostrado que históricamente éstos han sido insuficientes. Es sintomático el hecho de que en las modificaciones del 22 de agosto de 1996 al artículo 116, se haya establecido la garantía de financiamiento público para el sostenimiento y las campañas electorales de los partidos con registro estatal y no se haya establecido un mínimo de ingresos para las entidades federativas, siendo el aspecto económico la principal forma de control político con que cuenta la Federación.

El artículo 31 fr. IV establece quiénes pueden ser los sujetos activos de la relación tributaria. De esta forma, el Congreso de la Unión puede establecer impuestos en relación con la Federación, y las legislaturas estatales pueden establecer impuestos para sufragar los gastos públicos de las entidades federativas y de los municipios.

Se faculta al Estado para ejercer el derecho de la potestad tributaria, y a su vez se establece constitucionalmente que la contribución deberá aplicarse tanto al Estado como al Municipio y la Federación. Lo que lleva a decir que las contribuciones pueden ser: Federales, Estatales y Municipales. Son ejemplo de contribuciones Federales: el impuesto sobre la renta, el impuesto al valor agregado, el pago del seguro social e INFONAVIT; así también se consideran contribuciones estatales el pago de tenencia de vehículos y como claro ejemplo de contribuciones municipales se tiene el pago del impuesto predial.⁶⁷

Al respecto, el profesor Acosta Romero opina que

en México se ha interpretado como materia impositiva propia de la federación todas las actividades que señala el artículo 27 constitucional, o sea, minería, petróleo, aguas, bosques, electricidad. También se considera materia federal, los impuestos previstos en la fracción XXIX del artículo 73 constitucional que son:

- I. Sobre el comercio exterior;
- II. Sobre el aprovechamiento y explotación de los recursos naturales comprendidos en los párrafos 4º y 5º del artículo 27;
- III. Sobre instituciones de crédito y sociedades de seguros;
- IV. Sobre servicios públicos concesionados o explotados directamente por la federación, y
- V. Especiales sobre:
 - a) Energía eléctrica;
 - b) Producción y consumo de tabaco labrado;
 - c) Gasolina y otros productos derivados del petróleo;
 - d) Cerillos y fósforos;
 - e) Aguamiel y productos de su fermentación;

⁶⁷ Candelario Miranda Amador, *Análisis práctico de los impuestos*, reimpresión de la primera edición, México, Themis, enero de 1997, p. 5.

- f) Explotación forestal, y
- g) Producción y consumo de cerveza.⁶⁸

En este orden de ideas, existen también limitaciones a la facultad impositiva de las entidades federativas, las cuales ya han sido estudiadas en las prohibiciones a las mismas. Estas limitaciones están integradas por los renglones señalados en los artículos 73 fr. XXIX, 117 fr. IV, V, VI y IX y 118 fr. I.

Respecto al establecimiento de contribuciones por las entidades federativas sobre cualquier otra base gravable distinta de las exclusivamente federales, era permitido por la Constitución y funcionaba como una facultad concurrente. Esto, de acuerdo con el profesor Acosta Romero, trajo como consecuencia que existiera una doble tributación que motivó las convenciones nacionales fiscales celebradas en 1925, 1932 y 1947, donde se implantaron los sistemas de participaciones en los rendimientos de los impuestos federales a las entidades federativas. Posteriormente, se promulgó la Ley de Coordinación Fiscal (publicada en el *Diario Oficial* de 7 de diciembre de 1978 y puesta en vigor el 1º de enero de 1980). Señala el maestro Acosta Romero como sus objetivos principales:

1. Coordinar el sistema fiscal de la federación con los Estados, Municipios y Distrito Federal.
2. Establecer la participación que corresponda a las haciendas públicas locales y municipales en los ingresos federales.
3. Distribuir en esas entidades las participaciones.
4. fijar reglas de colaboración administrativa entre las diversas autoridades fiscales.
5. Constituir los organismos en materia de coordinación fiscal y dar las bases de su organización y funcionamiento.⁶⁹

De esta forma se creó el Sistema Nacional de Coordinación Fiscal, y las entidades federativas que desearan adherirse a él debían firmar un convenio con la Secretaría de Hacienda y Crédito Público y así participar de los fondos. Se creaba una bolsa común con las contribuciones cobradas por la Federación, la cual se repartía entre las entidades federativas y los municipios; a cambio las entidades federativas renunciaban a la posibilidad de cobrar los impuestos por ellas mismas. Opina el licenciado Candelario Miranda que “a través de la Ley de Coordinación Fiscal, se ha tratado de buscar una distribución sana de los ingresos, y sobre todo de que el contribuyente no incurra en la doble tributación...”⁷⁰ Sin embargo, este tipo de coordinación fiscal centralizó todas las funciones recaudatorias y de distribución de las entidades federativas en la Federación, en perjuicio de la autonomía hacendaria de las mismas.

En materia de préstamos y financiamiento a las entidades federativas, se les prohíbe, de conformidad con el artículo 117 fr. VIII constitucional, contraer directa o indirectamente obligaciones y empréstitos: 1) con gobiernos de otras naciones, 2) con sociedades o particulares extranjeros, 3) cuando deban pagarse en moneda extranjera; 4) cuando deban pagarse fuera del territorio nacional. Está prohibido contraer obligaciones y empréstitos para aplicarlos a actividades distintas a las inversiones públicas productivas, a pesar de que se contraigan por medio de organismos descentralizados y empresas

⁶⁸ Miguel Acosta Romero, *Segundo curso de derecho administrativo*, 2ª edición actualizada, México, Porrúa, 1993, pp. 389-390.

⁶⁹ *Ibid.*, p. 389.

⁷⁰ Candelario Miranda Amador, *Análisis práctico de los impuestos*, op. cit., p. 5.

públicas. De tal forma que las entidades federativas y los municipios pueden adquirir préstamos y obligaciones siempre que sea con persona físicas o morales nacionales, en moneda nacional y pagaderos dentro del territorio nacional; y que dichos empréstitos sean utilizados para las inversiones públicas productivas. Estas reglas se aplican a todas las entidades federativas, mas no al Distrito Federal.

2.2.1.5.6 LA COMPETENCIA AUTÓNOMA REPRESENTATIVA

Poco efectiva ha sido la representación que los senadores hacen de la entidad federativa por la que fueron elegidos y, al contrario de esto, clara es la representación que hacen de los partidos a los que pertenecen. Por ello, más de una voz se ha alzado pidiendo que la Cámara de Senadores desaparezca puesto que ha servido más como un instrumento de control del Congreso por el Poder Ejecutivo federal que como un órgano representativo de las entidades federativas. Al respecto, opina el profesor Covián Andrade que

la cuestión de fondo, es decir, la existencia de una cámara de senadores, está mucho más vinculada a la forma de gobierno presidencial y a la distribución de competencias entre los poderes ejecutivo y legislativo del Estado, que al federalismo. Las relaciones causales que se han tratado de sostener entre federalismo y senado, son más bien subterfugios, debajo de los cuales está subyacente la relación entre un poder ejecutivo concentrado y monolítico frente a un poder legislativo debilitado al estar dividido en dos cámaras.⁷¹

A una conclusión similar llega el doctor Arnaldo Córdova, luego de realizar un análisis histórico del Senado:

El pacto federal jamás ha sido un sistema de protección de intereses locales ni nuestros Estados han sido jamás entidades tan autónomas como lo fueron los Estados norteamericanos en sus inicios; nuestro federalismo ha sido más bien un sistema de descentralización del poder y una norma para su democratización. Así lo entendieron los constituyentes de 1857 y, por ello, tomaron la determinación de eliminar al senado de nuestro sistema de división de poderes. Cuando el presidente Juárez después del triunfo republicano sobre el Imperio y la Intervención propuso su restauración, no aludió a las razones que se expresan en la transacción de Connecticut, sino a una mucho más simple, vale decir, que el senado era necesario para controlar la Cámara de Diputados, que como Cámara única, según la constitución de 1857, a juicio de Juárez, no dejaba gobernar al ejecutivo.⁷²

De esta forma, continúa el autor:

una cámara única, como no puede escapársenos, es mucho más eficaz en la tarea de controlar los actos del ejecutivo que un congreso bicameral [...] Bastará echar una ojeada a los últimos ciento dieciséis años del Senado (fue reinstaurado en 1874) para darse cuenta de que en efecto, su función no ha sido otra que la de servir al Ejecutivo para maniatar y limitar la capacidad del Legislativo como poder controlador del Ejecutivo.⁷³

⁷¹ Miguel Covián Andrade, *Teoría constitucional, op. cit.*, p. 413.

⁷² Arnaldo Córdova, "La reforma del Estado. El ejecutivo y el legislativo" en AAVV, VVAA, *México, la búsqueda de alternativas*, México, Ediciones de Cultura Popular / Facultad de Economía de la UNAM, pp. 66-67.

⁷³ *Ibid.*

Concluimos, pues, que la competencia autónoma representativa, si se busca en la Cámara de Senadores, es simple y sencillamente inexistente.

2.2.2 Régimen constitucional de los municipios

2.2.2.1 El municipio y sus órganos de gobierno

Tendríamos que comenzar por determinar qué es el municipio. Existe un acuerdo inicial en que el municipio es un órgano político-administrativo. Sánchez Bringas lo define como “una especie de circunscripción territorial de carácter político administrativo que se localiza dentro de un estado y que entraña su función descentralizadora.”⁷⁴ Asimismo, el doctor Acosta Romero reconoce al municipio como un órgano político-administrativo constitucional. Este acuerdo inicial se debe a que el artículo 115 fr. I constitucional establecía que el municipio era *administrado* por un ayuntamiento de elección popular directa. Ambos elementos, el administrativo y la elección popular, conforman la naturaleza político-administrativa del municipio.

Sin embargo, el hecho de que las características del municipio sean precisamente dos –la administración por parte del ayuntamiento y el nombramiento de éste por medio de la elección popular directa– implica que los actos desarrollados por el ayuntamiento tengan el carácter de actos de gobierno. Existieron algunas resistencias para aceptar que el ayuntamiento ejercía actos de gobierno y no sólo actos administrativos, pero el 23 de diciembre de 1999 se publicó en el *Diario Oficial de la Federación* la décima modificación al artículo 115 constitucional, para quedar como sigue: “Artículo 115... I. Cada Municipio *será gobernado* por un Ayuntamiento de elección popular directa, integrado por un Presidente Municipal y el número de regidores y síndicos que la ley determine. La competencia que esta Constitución otorga al gobierno municipal se ejercerá por el Ayuntamiento de manera exclusiva y no habrá autoridad intermedia alguna entre éste y el gobierno del Estado.”⁷⁵

Posteriormente, diversas entidades federativas autónomas modificaron sus constituciones con la finalidad de ponerlas acorde con el texto de la Constitución federal. La primera de ellas fue la Constitución del Estado de México, que en su artículo 112 establece: “Artículo 112. La base de la división territorial y de la organización política y administrativa del Estado, es el municipio libre. Las facultades que la Constitución de la República y el presente ordenamiento *otorgan al gobierno municipal* se ejercerán por el ayuntamiento de manera exclusiva y no habrá autoridad intermedia alguna entre éste y el gobierno del Estado.”⁷⁶ La entidad federativa autónoma de Veracruz hizo lo propio al establecer en su constitución local, en su artículo 68, lo siguiente: “Artículo 68. Cada municipio *será gobernado* por un ayuntamiento de elección popular, libre, directa y secreta, integrado por un presidente, un síndico y los demás ediles que determine el Congreso, y no habrá autoridad intermedia entre éste y el Gobierno del Estado.”⁷⁷ Tres son finalmente las características del municipio: el elemento político, la emisión de actos de gobierno y la administración pública.

⁷⁴ Enrique Sánchez Bringas, *op. cit.*, p. 535.

⁷⁵ Reformas a la Constitución, www.cddhcu.gob.mx/leyinfo/refcns/ (las cursivas son del autor).

⁷⁶ Constitución del Estado de México, www.edomexico.gob.mx/legistel/LyEFra.asp (las cursivas son del autor).

⁷⁷ Constitución de Veracruz, www.cgever.gob.mx/2001/frame_consti.htm (las cursivas son del autor).

El papel político funcional del municipio es sumamente importante puesto que es la instancia inmediata a la que se acerca una población determinada para ejercer sus derechos y cumplir sus obligaciones (o por lo menos debería serlo); sin embargo, este papel inicial y principal en la representación del pueblo y en su participación en la toma de decisiones se ha visto seriamente lesionado por la centralización de facultades de la Federación y de las entidades federativas y por las precarias condiciones económicas en que actualmente se encuentran los municipios en su generalidad.

Para el desarrollo del papel político que se otorga al municipio, éste cuenta, al igual que las entidades federativas, con autonomía. Ya hemos agotado la exposición sobre la autonomía, basta hacer las siguientes precisiones:

- 1) Al igual que en el caso de las entidades federativas, los municipios son autónomos, es decir, cuentan con una competencia determinada, la cual pueden desarrollar sin intervención de la Federación, de las entidades federativas o de otro municipio.
- 2) La diferencia será pues de contenido, es decir, la competencia asignada a las entidades federativas, la asignada a los municipios y la **potestas** del Estado federal.
- 3) La otra diferencia clara serán los ámbitos territoriales de aplicación en el caso de la Federación, de las entidades federativas y de los municipios.
- 4) Lo mismo que para las entidades federativas y para cualquier otro órgano autónomo, una de las necesidades primordiales para desarrollar dicha autonomía de forma libre serán los recursos económicos. Es tarea de la Federación asegurar por lo menos los montos mínimos necesarios para el cumplimiento de sus facultades.

Queda claro que las entidades federativas y los municipios no cuentan con las mismas competencias autónomas puesto que su diferencia de autonomía, como ya hemos dicho, es de contenido y de ámbito territorial. Sin embargo, hay por lo menos cinco que siguen siendo elementales: la competencia autónoma política, gubernativa, reglamentaria, hacendaria y el contenido de sus facultades derivadas de la Constitución. Esta autonomía implica la no intervención en el desarrollo de las funciones del órgano gubernamental del municipio, en especial porque precisamente esta independencia, libertad o falta de intromisión es un elemento esencial de la autonomía.

2.2.2.2 Competencia de su autonomía

2.2.2.2.1 COMPETENCIA AUTÓNOMA POLÍTICA

El órgano que desarrolla las principales funciones gubernamentales es el ayuntamiento, cuyos miembros integrantes son electos por los ciudadanos en forma directa. Dicho órgano se encuentra integrado por funcionarios denominados generalmente regidores, síndicos, munícipes o ediles, y es dirigido por el presidente municipal. La forma de toma

de decisiones de dicho órgano colegiado es mediante sesiones periódicas, y a sus decisiones y resoluciones se les denomina resoluciones de cabildo. Es el artículo 115 fr. I el que da nacimiento a los ayuntamientos. Dicho artículo dice: "Artículo 115 [...] fr. I Cada municipio será administrado por un ayuntamiento de elección popular directa y no habrá ninguna autoridad intermedia entre éste y el gobierno del Estado".⁷⁸ Menciona el profesor Sánchez Bringas, con sustento en el artículo 115 fr. VIII, que en la integración de los ayuntamientos se utiliza el procedimiento de mayoría relativa para el presidente municipal, y de representación proporcional para el resto de los miembros que conforman el ayuntamiento.

El maestro Acosta Romero identifica dos órganos de dirección dentro del municipio: el ayuntamiento como órgano colegiado con poder de decisión general, y el presidente municipal y su cuerpo administrativo con atribuciones de ejecución, aunque la actividad pública municipal se encuentra individualizada en el ayuntamiento-presidente municipal.

Los funcionarios que integran el ayuntamiento y que fueron electos popularmente por elección directa, o por elección indirecta, por nombramiento o por designación, no podrán ser reelectos para el periodo siguiente. Asimismo, los funcionarios que desempeñaron dichos cargos como propietarios no podrán ser reelectos para el periodo siguiente, ni como suplentes, mientras que los que hayan desempeñado el cargo como suplentes sí podrán hacerlo como propietarios.

Podríamos decir que en el caso de los municipios no hay competencia autónoma política, puesto que el órgano que funciona como organizador, coordinador y reglamentario de las elecciones es el instituto estatal electoral, de la misma forma que el órgano que dirima las controversias, de existir alguna, será el tribunal estatal electoral. Sin embargo, la característica esencial de la competencia autónoma política es la posibilidad de elección de sus gobernantes por los integrantes de la comunidad municipal, mediante la elección popular. Por ejemplo, el Instituto Mexicano del Seguro Social, siendo organismo autónomo, no cuenta con autonomía política puesto que su director general no es designado mediante elección popular de los integrantes del Instituto, a diferencia de los municipios.

Por ello, es dable otorgarle esta característica de autonomía política a los municipios. Sin embargo, no se debe perder de vista que si bien el hecho de que sean organismos de la entidad federativa los que organicen las elecciones no implica una violación de la autonomía por no estar la organización de las mismas dentro de la competencia de los municipios, sí puede eventualmente violentarse la autonomía política en el momento en que cualquier organismo electoral estatal incline la balanza en favor de algún partido o candidato en especial, de forma tal que modifique los resultados de la elección. De esta manera, la violación de la autonomía política no deriva de la existencia de estos organismos, sino de un actuar contrario a derecho que los lleve a excederse en sus resoluciones.

2.2.2.1.2 COMPETENCIA AUTÓNOMA GUBERNATIVA

La competencia autónoma gubernativa se relaciona con la facultad que tiene el órgano gubernativo del municipio para desarrollar sus facultades sin intervención de las entidades federativas, de la Federación o de otro municipio.

⁷⁸ *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*, op. cit., p. 108.

Una de las formas de solución de los conflictos ocasionados por la violación de esta autonomía ya la hemos estudiado en la controversia constitucional, donde el municipio tiene facultad de accionar ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación por actos cometidos por la Federación, por una entidad federativa –pertenezca o no el municipio a ella–, por el Distrito Federal y por otro municipio de una entidad federativa diversa.

Además de la controversia constitucional, existen otras dos formas de intervención establecidas en la Constitución: la desaparición de ayuntamientos y el mando de la fuerza pública municipal en la Federación o en el gobernador.

En lo que hace a la desaparición de los ayuntamientos, ésta se encuentra legislada en el artículo 115 fr. I párrafo 3º, el cual establece que es competencia de las legislaturas locales: 1) suspender ayuntamientos, 2) declarar que éstos han desaparecido, y 3) suspender o revocar el mandato de alguno de sus miembros. Para ello será necesario el voto de las dos terceras partes de sus integrantes y deberá tener como causa alguna de las establecidas como graves en la ley local. Asimismo, se otorga a los miembros integrantes de los ayuntamientos el derecho de rendir pruebas y hacer los alegatos correspondientes.

Las legislaturas tienen la facultad de designar entre los vecinos a los consejeros municipales para concluir los periodos correspondientes cuando

- se lleve a cabo la declaración de desaparición de un ayuntamiento, o de existir una renuncia o cualquier otra causa que conlleve a una falta absoluta de la mayoría de sus miembros y,
- conforme a la ley no procediera que entrasen en funciones los suplentes ni que se celebrasen nuevas elecciones.

La segunda intromisión a la autonomía gubernativa establecida en la Constitución la hallamos en el artículo 115 fr. VII, que da facultad al Ejecutivo federal y a los gobernadores de las entidades federativas para tener el mando de la fuerza pública en los municipios donde residieren habitual o transitoriamente. Esta facultad del Presidente y de los gobernadores es vista como una intromisión, puesto que el mando de la fuerza pública se considera parte de la esfera administrativa municipal. Cuando hablemos acerca de esta facultad para el Distrito Federal argumentaremos al respecto.

2.2.2.2.3 COMPETENCIA AUTÓNOMA HACENDARIA

La hacienda de los municipios estará formada, de acuerdo con el artículo 115 fr. IV, con:

- Los rendimientos de los bienes que les pertenezcan.
- Las contribuciones, incluyendo tasas adicionales, que establezcan las entidades federativas sobre la propiedad inmobiliaria, de su fraccionamiento, división, consolidación, traslación y mejoría, así como las que tengan por base el cambio de valor de los inmuebles.
- Las participaciones federales.

- Los ingresos derivados de la prestación de servicios públicos a su cargo.
- Las contribuciones y otros ingresos que las legislaturas establezcan en su favor.

En lo que hace a las contribuciones relacionadas con la propiedad inmobiliaria y a la prestación de servicios públicos, las leyes federales no pueden limitar la facultad de las entidades federativas respecto a dichos gravámenes, ni podrán conceder exenciones. De la misma forma, las leyes locales no podrán establecer exención o subsidio alguno respecto a las mismas contribuciones. Únicamente estarán exentos los bienes del dominio público de la Federación, de las entidades federativas o de los municipios.

Su competencia de administración hacendaria está integrada por las siguientes facultades:

- Manejo libre de su hacienda y de su patrimonio.
- Administración de los bienes del dominio público y del privado del municipio.
- Organización y administración de los servicios municipales.

De cualquier forma, corresponde a las legislaturas de las entidades federativas aprobar las leyes de ingresos de los ayuntamientos y revisar las cuentas públicas de los mismos, mientras que los presupuestos de egresos son aprobados por los ayuntamientos tomando como punto de partida sus ingresos disponibles.

Es repetitivo pero necesario volver a mencionar que la falta de cumplimiento de las perspectivas en prestación de servicios e incluso de la promoción del desarrollo que debiera partir de los municipios se debe en gran medida a los escasos recursos económicos con que cuentan. Al respecto, opina el profesor Acosta Romero:

no obstante considerar que las reformas en materia hacendaria municipal han sido un logro, creemos que se puede hacer más, ya en otras ocasiones nos hemos referido a la posibilidad de que los municipios pudieran establecer impuestos sobre propiedad territorial y urbana, sobre inmuebles o transacciones de inmuebles y asimismo que la Federación distribuyera a los Estados y al Distrito Federal y a los municipios un porcentaje adecuado de los impuestos sobre importación y exportación, distribución y venta de lubricantes y combustibles, del impuesto de producción y distribución de energía eléctrica, así como del impuesto de extracción de minerales, con ello creemos puede lograrse que el municipio tenga ingresos propios sin depender de la legislatura local, además de que este sería un principio de participación de los ingresos tributarios a los diversos sujetos activos de la relación fiscal, pese a las opiniones disidentes estimamos que sería conveniente asegurar con mayor amplitud en la Constitución, una fuente de ingresos de los municipios para garantizar su plena autonomía.⁷⁹

2.2.2.2.4 COMPETENCIA AUTÓNOMA REGLAMENTARIA

El municipio no cuenta con facultades legislativas como las entidades federativas, pero cuenta con facultades para

⁷⁹ Miguel Acosta Romero, *Teoría general del derecho administrativo*, op. cit., p. 709.

- expedir bandos de policía y buen gobierno,
- reglamentos,
- circulares y
- disposiciones administrativas de observancia general.

Estos ordenamientos tendrán como ámbito territorial la circunscripción del municipio en cuestión y deberán ser acordes con las bases normativas establecidas por las legislaturas de las entidades federativas.

El profesor Acosta Romero complementa estas facultades con la atribución con que cuentan los municipios en sus legislaciones estatales para iniciar y modificar leyes ante la legislatura local.

2.2.2.2.5 CONTENIDO DE SU AUTONOMÍA

Debemos mencionar en principio que la regla establecida en el artículo 124 es aplicable únicamente a las entidades federativas. De esta forma, las facultades y atribuciones otorgadas a los municipios forzosamente deben ser expresas, ya en la Constitución federal donde se establecen las mínimas, ya en las leyes estatales expedidas por la legislatura. Este es el mismo criterio que se utiliza para el Distrito Federal, cuyas facultades son expresas en la Constitución y en su Estatuto de Gobierno. Para el desarrollo de su autonomía, el municipio cuenta con personalidad jurídica y patrimonio propio (Art. 115 fr. II).

La Constitución establece en su artículo 115 fr. III que los municipios estarán facultados para prestar los siguientes servicios:

- Agua potable y alcantarillado
- Limpia
- Mercados y centrales de abasto
- Panteones
- Rastro
- Calles, parques y jardines
- Seguridad pública y tránsito
- Los demás que las legislaturas locales determinen

Algunos de los servicios básicos mencionados no han llegado a muchos de los municipios de México debido a sus precariedades económicas; por ello, la autonomía que tienen los municipios no implica que no puedan coordinarse con las entidades federativas o con otros municipios para prestar un mejor servicio, lo cual puede hacerse previo acuerdo de los ayuntamientos y con sujeción a las leyes.

El artículo 115 fr. V faculta a los municipios, siempre en concordancia con las leyes federales y estatales relativas, para formular, aprobar y administrar la zonificación y planes de desarrollo urbano municipal; participar en la creación y administración de sus reservas territoriales; controlar y vigilar la utilización del suelo; intervenir en la regularización de la tenencia de la tierra urbana; otorgar licencias y permisos para construcciones

nes, y participar en la creación y administración de zonas de reserva ecológica. Para ello podrán expedir los reglamentos y disposiciones administrativas que fueran necesarios.

Por su parte, el profesor Acosta Romero menciona las atribuciones en favor del municipio, relativas a cumplir las disposiciones de acción política y gubernativa tanto de la federación como estatales, entre las cuales se encuentran las elecciones, los censos, el servicio militar nacional, materia de trabajo, sanitaria, educativa, etcétera.

Como vemos, la función pública municipal es de carácter administrativo, aunque el municipio tiene reconocida una naturaleza también política. Esta falta de dinamismo de los municipios en la conformación ascendente de las decisiones políticas fundamentales y el efectivo ejercicio del municipio como la célula política organizativa del sistema federal se debe, por una parte, al centralismo político del sistema presidencialista y, por otra, al centralismo político-económico, en el que los factores reales de poder juegan un papel importante.

2.3 EL DISTRITO FEDERAL COMO ENTIDAD FEDERATIVA

2.3.1 Naturaleza jurídica del Distrito Federal

A pesar de la realidad histórico-política, de la cual no nos podemos apartar en un análisis científico, no debemos hacer a un lado el estudio de la naturaleza jurídica del Distrito Federal. Sin embargo, debemos dejar claro que este estudio no tiene por objeto establecer una naturaleza jurídica que ignore la realidad, como tampoco una que la valide cuando ésta sea contraria a los fines del Estado, de la misma forma que hemos hecho con el concepto idealista y materialista de la soberanía, la cual, debiendo radicar en el pueblo, en realidad radica en los factores reales de poder, que son los que prevalecen en una situación relacional de dominación sobre el pueblo. ¿Se puede validar esta situación jurídicamente?, ¿se debe establecer en la Constitución que éstos son los titulares de la soberanía, atendiendo a la necesidad de que el derecho se apegue a la realidad? Por supuesto que no, pero tampoco se puede negar el hecho de que así sean las cosas, y en ese sentido, se deben establecer los instrumentos normativos que las vuelvan a su cauce (a la posición idealista). De la misma manera, el análisis de la naturaleza jurídica del Distrito Federal debe determinar si éste es una entidad federativa autónoma o no y, en su caso, por qué no lo es y si debiera serlo o no. Son algunas de las preguntas que nos formulamos y trataremos de responder en los siguientes capítulos.

2.3.1.1 La centralización y el Distrito Federal

La centralización ganó su lugar en el análisis que se realizaba respecto al Distrito Federal, debido a que dicho análisis se centraba en el Departamento del Distrito Federal y no en la necesidad de considerar al Distrito Federal una entidad federativa autónoma. Así,

éste ha sido estudiado dentro de la esfera administrativa del Ejecutivo federal más que como parte integrante de la Federación.

Acosta Romero conceptúa la centralización administrativa como

un sistema de unidades político-administrativas que realizan una parte de la actividad del Estado con responsabilidades directas frente al jefe de Estado o de gobierno y constituyen una unidad de decisión, de mando y de ejecución [...] es una forma de organización administrativa en la cual las unidades y órganos de la administración pública se ordenan y acomodan articulándose bajo un orden jerárquico, a partir del Presidente de la República, con el objeto de unificar decisiones, el mando, la acción y la ejecución.⁸⁰

Asimismo, el autor distingue perfectamente la centralización administrativa de la centralización del poder, siendo el primero un concepto jurídico, es decir, de derecho, y el segundo un concepto político, es decir, de hecho, que históricamente se ha presentado en las formas de organización política y que puede imbuir tanto a las formas de Estado como a las formas de gobierno aunque éstas tengan caracteres autogestivos y distributivos como es el caso de la democracia y la federación.

Por su parte, el profesor Gabino Fraga halla la centralización administrativa en el hecho de que los órganos se encuentren colocados en diversos niveles, pero todos en una situación de dependencia en cada nivel hasta llegar a la cúspide, donde está el jefe supremo de la administración pública, en nuestro caso, el presidente de la Nación. La relación centralizada se caracteriza pues por la existencia de una jerarquía que liga los órganos superiores con los inferiores. Esta relación jerarquizada implica una serie de poderes que el Presidente, al ser la cúspide de la pirámide, adquiere y ejerce sobre el resto de los órganos administrativos; estos poderes son: 1) de decisión, 2) de nombramiento, 3) de mando, 4) de vigilancia, 5) disciplinario, 6) de revisión y 7) para la solución de conflictos de competencia.

Para el doctor Acosta Romero, la relación jerárquica es “el orden y grado que guardan entre sí los distintos órganos de la Administración Pública, establecida a través de un vínculo jurídico entre ellos para determinar órganos superiores coordinados e inferiores mediante el ejercicio de los poderes que implica la propia relación y que se ejercen por los titulares de los mismos.”⁸¹

1) El poder de decisión, de acuerdo con el profesor Gabino Fraga,

consiste en que no todos los empleados que forman parte de la organización administrativa tienen facultad de resolver, de realizar actos jurídicos creadores de situaciones de derecho, ni de imponer sus determinaciones. En la organización centralizada existe un número reducido de órganos con competencia para dictar esas resoluciones y para imponer sus determinaciones. Los demás órganos simplemente realizan los actos materiales necesarios para auxiliar a aquellas autoridades poniendo los asuntos que no son de su competencia en estado de resolución. No sólo la concentración del poder de decisión tiene lugar en el régimen centralizado, sino que esa concentración llega a

⁸⁰ *Ibid.*, p. 151.

⁸¹ *Ibid.*

abarcando hasta el aspecto técnico que presenta la atención de los asuntos administrativos. Esto se logra mediante las órdenes e instrucciones que los superiores pueden dirigir a los inferiores...⁸²

- 2) ***El poder de nombramiento***, implica la facultad que tienen los superiores de designar a los titulares de los órganos jerárquicamente subordinados.
- 3) ***El poder de mando***, es la facultad de los superiores de dar órdenes e instrucciones y de establecer lineamientos a los inferiores en el ejercicio de sus funciones.
- 4) ***El poder de vigilancia***, el cual se realiza mediante la exigencia de rendición de cuentas, la práctica de investigaciones e informaciones sobre los asuntos materia de la competencia del órgano en cuestión y en general mediante todos los actos que tengan como consecuencia el dar conocimiento a los superiores de la forma y tiempo en que los inferiores se encuentran desempeñando sus funciones. Este poder se ejerce al mismo tiempo que los inferiores ejercen sus funciones.
- 5) ***El poder de revisión***, es la facultad que tienen los superiores para inspeccionar el desempeño de los inferiores, el cual tiene como consecuencia la revocación, la confirmación o la modificación de los actos concluidos. Este poder se ejerce respecto de un acto determinado que ya ha sido realizado por el inferior jerárquico, y la finalidad es determinar si fue correctamente realizado o, en caso contrario, subsanar el error existente.
- 6) ***El poder disciplinario***, que implica la posibilidad de sancionar a los inferiores cuando éstos no cumplan con sus obligaciones, con los límites señalados en las leyes y que caben dentro de las llamadas verbales de atención, el apercibimiento, la suspensión o el cese.
- 7) ***El poder para resolver conflictos de competencia***, es el que da a los superiores la facultad para otorgar aprobación previa a los actos de los inferiores, suspenderlos, anularlos o reformarlos, así como para solucionar las controversias que se susciten entre dos órganos inferiores por las facultades y atribuciones que desempeñan.

Una de las características importantes que observa el maestro Fraga en la centralización administrativa es la concentración de la fuerza pública, de forma tal que las medidas de ejecución forzadas de las resoluciones administrativas sólo pueden llevarse a cabo por medio de algunos órganos administrativos dotados para tal efecto por la ley.

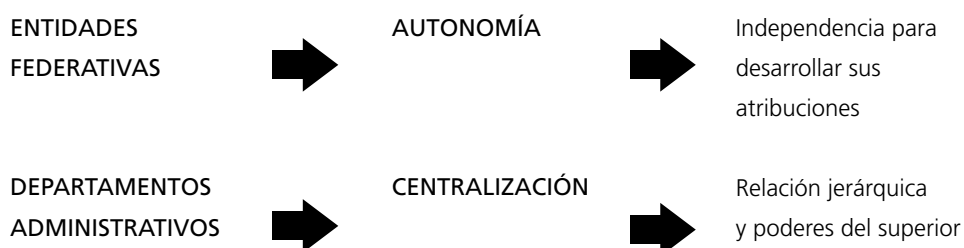
En cuanto a la desconcentración, ésta es considerada por Acosta Romero “una forma de organización administrativa en la cual se otorga al órgano desconcentrado, por medio de un acto materialmente legislativo (ley o reglamento), determinadas facultades de decisión y ejecución limitadas, que le permiten actuar con mayor rapidez, eficacia y flexibilidad, así como el tener un manejo autónomo de su presupuesto, sin dejar de existir el nexo de jerarquía, con el órgano superior.”⁸³ Se trata pues de delegar ciertas facultades a determinados organismos que continúan siendo jerárquicamente dependientes. Con la desconcentración, los poderes explicados en la centralización

⁸² Gabino Fraga, *Derecho administrativo*, México, Porrúa, 1994, p. 166.

⁸³ Miguel Acosta Romero, *Teoría general del derecho administrativo*, op. cit., p. 480.

continúan estableciendo una jerarquía y lo único que se intenta es acercar el servicio a los usuarios. Para ello se les dota de una autonomía técnica, que finalmente seguirá siendo supervisada por el órgano superior, en ejercicio de su poder de vigilancia y de revisión.

La autonomía es distinta de la centralización y de la desconcentración, precisamente porque las entidades federativas con autonomía gozan de independencia para desarrollar la competencia establecida, mientras que los órganos centralizados y desconcentrados se caracterizan por la relación jerárquica existente entre los diversos organismos. Los departamentos administrativos no gozan de autonomía sino que se constriñen a la centralización; las entidades federativas autónomas, los poderes que las integran y los municipios sí gozan de autonomía. Se puede representar esto de la siguiente forma:



En lo que hace a la descentralización, ésta “tiene lugar cuando se confía la realización de algunas actividades administrativas a organismos desvinculados en mayor o menor grado de la Administración Central [...] consiste en confiar algunas actividades administrativas a órganos que guardan con la administración centralizada una relación diversa de la jerarquía, pero sin que dejen de existir respecto de ellas las facultades indispensables para conservar la unidad del poder.”⁸⁴ Mientras que para Acosta Romero la descentralización “es la decisión política de los gobernantes, de entregar a los gobiernos regionales, locales y municipales una serie de responsabilidades que van desde actos políticos, hasta cuestiones presupuestarias y de planificación [...] la autonomía relativa de ese tipo de gobierno se inserta en la responsabilidad de llevar a cabo esa clase de actividad a nivel local.”⁸⁵ La finalidad de la descentralización, de acuerdo con Acosta Romero, es ampliar la participación en la toma de decisiones y responsabilidades.

La descentralización tiene diversas clasificaciones, una de ellas es: por colaboración, por región y por servicio. Pero la que ahora nos interesa es la diferencia entre descentralización administrativa y descentralización política, que tanto Gabino Fraga como Acosta Romero abordan. La diferencia entre una y otra dependerá del ámbito en que se desarrolle. Así, la descentralización y desconcentración política se identifica con las entidades federativas y los municipios en el contexto del federalismo, mientras que la administrativa se identifica con los múltiples organismos que forman parte de la Administración Pública dentro de la esfera administrativa del poder ejecutivo federal, local, e incluso dentro de los ayuntamientos municipales. La descentralización política no es derivada, por lo que los poderes estudiados en la centralización no existieron antes y no existen ahora; por ello, no hay una relación de jerarquía entre el presidente

⁸⁴ Gabino Fraga, *Derecho administrativo, op. cit.*, pp. 165 y 198.

⁸⁵ Miguel Acosta Romero, *Teoría general del derecho administrativo, op. cit.*, p. 469.

de la República y los gobernadores. En cambio, en la descentralización administrativa sí perdura la relación jerárquica en alguno de los poderes de nombramiento, de mando, de revisión, de decisión, etcétera.

Dos son las características esenciales de la descentralización: la personalidad jurídica y el patrimonio propio, pero no todos los organismos que tengan estas dos características son necesariamente descentralizados. El ejemplo más claro fue el Departamento del Distrito Federal, que teniendo ambos elementos aún seguía bajo un estricto control sobrevenido de la relación jerárquica de la cual formaba parte. De esta forma, la conclusión de ambas características puede ser tanto la autonomía técnica, como la autonomía orgánica.

La autonomía técnica sólo otorga a los órganos administrativos ciertas reglas de gestión y financiamiento que no son aplicadas al resto de los organismos centralizados, a partir de las necesidades de cada órgano. La finalidad es pues dar una mayor flexibilidad sin que ésta implique dejarlo fuera de la pirámide jerárquica de la administración pública centralizada. Este tipo de organización administrativa no es estrictamente autonomía puesto que la autonomía implica independencia, con la que no cuentan estos organismos. A este tipo de organización administrativa el maestro Gabino Fraga le llama administración personalizada, que seguirá dentro de la administración centralizada.

La autonomía orgánica implica: 1) la existencia de un servicio público con prerrogativas propias; 2) que dichas prerrogativas sean ejercidas por autoridades distintas del poder central; y 3) que se pueda oponer a los poderes estudiados en la centralización, la esfera autónoma del organismo en cuestión.

2.3.1.1.1 EL DISTRITO FEDERAL COMO DEPARTAMENTO ADMINISTRATIVO

El profesor Gabino Fraga encuentra caracteres especiales que distinguen a las secretarías de los departamentos; señala que el departamento tiene un territorio que determina el ámbito de su jurisdicción; que el Distrito Federal, dentro de su organización, ha sido administrado de distintas formas en un mismo tiempo, es decir, que tiene organismos descentralizados, centralizados y desconcentrados; que el régimen jurídico del Distrito Federal se encuentra consignado dentro de la propia Constitución, a diferencia del régimen de las secretarías.

Por su parte, el profesor Acosta Romero explica que los departamentos fueron constituidos en un principio como órganos meramente administrativos encargados de cuestiones técnicas, de la administración de servicios públicos especializados como los telégrafos o el correo. Así, se pueden señalar como características de los departamentos que los jefes de los mismos no desempeñaban funciones políticas sino únicamente administrativas, a diferencia de los gobernantes o los jefes de gobierno; no tenían obligación de informar al Congreso de la Unión; no tenían facultad de refrendo; constitucionalmente no era necesario que reunieron requisitos determinados debido a que su función era de carácter técnico-administrativo, e inclusive podían tener una nacionalidad distinta a la mexicana.

Con posterioridad a 1917 los departamentos, conforme se diversificaba la adminis-

tración pública, se fueron transformando en secretarías de Estado, con excepción del Distrito Federal, que no se convirtió en secretaría puesto que dentro de su administración encontramos todos los distintos ramos de administración pública existentes. Por ello, concluye el profesor Acosta Romero, "el Departamento del Distrito Federal teórica y técnicamente no constituía un Departamento administrativo puesto que estas dependencias por naturaleza misma, tenían a su cargo un solo ramo de la administración pública y según lo he precisado en líneas arriba, el Departamento del Distrito Federal es el Ejecutivo que encabeza la Administración Pública Central y Paraestatal de la Entidad Federativa Distrito Federal."⁸⁶

Incluso, continúa el profesor, el jefe de Departamento del Distrito Federal no era tal puesto que ya no existía en realidad tal departamento, por lo cual, las características de dicho puesto, al tener a su cargo la administración pública de la entidad así como los servicios públicos y administrativos de la misma, lo configuraban como poder ejecutivo local. De esta forma, el supuesto Departamento del Distrito Federal no era algo distinto al poder ejecutivo local, y el jefe del Departamento no era más que el gobernador del Distrito Federal, a pesar de ser designado por el presidente de la República y con las diferencias de competencia existentes entre el Distrito Federal y las entidades federativas.

Dejar patente la explicación jurídica del Departamento del Distrito Federal y la teoría de la centralización tiene por objeto recordar que tanto las formas de Estado como las formas de gobierno, como la soberanía y el propio Estado, son conceptos abstractos creados por el hombre y que pueden ser modificados conforme el propio hombre establezca las bases de su funcionamiento creando híbridos y figuras totalmente nuevas.

Así, por ejemplo, mientras que el profesor Gabino Fraga, al dar las características del Departamento lo que pretende es acercar la teoría a la realidad aunque esto implique modificar la figura del Departamento, el profesor Acosta Romero expone una teoría diversa aplicada a la misma realidad, al decir que el Departamento del Distrito Federal no es un departamento (sin modificar la figura del departamento), sino el poder ejecutivo de una entidad federativa (que no cumple con las características que tienen todos los demás poderes ejecutivos del resto de las entidades federativas autónomas). Sin embargo, el problema de fondo no es estudiado por ninguno de los dos prestigiados profesores, y esto se debe a que ambos procuran analizar un fenómeno político-jurídico mediante un análisis exclusivamente jurídico.

De esta manera, el Distrito Federal no es parte de la esfera administrativa del Ejecutivo federal sino una entidad federativa que se encuentra bajo su control político-jurídico. No era pues un poder ejecutivo local de una entidad federativa autónoma (por no contar con dicha autonomía), ni era tampoco un departamento administrativo, sino la construcción de una figura totalmente distinta creada por una realidad histórico-política y no por un pensamiento jurídico aplicado. Volvemos nuevamente a la controversia existente entre el presidencialismo y el federalismo, entre la concentración del poder que implica el primero y la descentralización y autonomía que conlleva el segundo. Se le pueden buscar todas las naturalezas jurídicas que se quieran o que se puedan crear como resultado de disertaciones teóricas, pero la explicación en la realidad del desa-

⁸⁶ *Ibid.*, p. 322.

rollo histórico del Distrito Federal tendrá como principal fundamento el control político presidencial, del cual ha salido de forma paulatina tal como si se tratara de un órgano en principio centralizado que logra su descentralización mas no su completa autonomía, la cual poco a poco va consolidando.

Es por ello que en las sucesivas reformas que conforman el mal llamado “proceso de democratización del Distrito Federal”, lo que perdura es el control jurídico-político que de una u otra forma, mediante facultades expresas establecidas, conservan los poderes federales sobre el Distrito Federal en materias en las cuales el resto de las entidades federativas son precisamente autónomas.

El estudio de la centralización jurídica y los poderes que ésta implica se debe realizar, porque la conservación por parte del gobierno federal de muchas facultades relacionadas con los poderes derivados de la centralización administrativa nos llevan nuevamente a la construcción de los híbridos mencionados que convierten al Distrito Federal en una entidad federativa sin la autonomía plena que tienen el resto de las entidades, y en algunos casos se le considera aún un órgano centralizado donde el presidente de la República tiene todos o algunos de los poderes correspondientes en materias específicas, e incluso, en su proceso de transformación se le llegó a ver como una mezcla de municipio con ciertas atribuciones de legislatura. Finalmente, se le considera siempre como entidad federativa, es decir, como parte integrante de la Federación, pero con un marco jurídico de excepción respecto al establecido para el resto de las entidades federativas. Por ello, la profesora Paulina Fernández Christlieb considera que, “lejos de indicar una inequívoca tendencia a la democracia, confirman una fuerte resistencia gubernamental a retener los mecanismos de control político que históricamente ha utilizado. El papel del pueblo, el de la sociedad civil, incluso el de los partidos políticos, es extraordinariamente limitado si se les compara con las posibilidades legales y reales que conserva el gobierno federal para decidir en última instancia el destino político en este caso, de la ciudad de México.”⁸⁷

2.3.1.1.2 EL DISTRITO FEDERAL COMO SEDE DE LOS PODERES FEDERALES

Esta postura teórica sostiene que el Distrito Federal es efectivamente una entidad federativa de conformidad con los artículos 42 fr. I, 43 y 44 de la Constitución. Por ello cuenta con población, con territorio, con orden jurídico y con un gobierno. Dicho reconocimiento como entidad federativa está actualmente establecido de forma expresa en el artículo segundo del Estatuto de Gobierno, el cual incluso le otorga personalidad jurídica y patrimonio propio.

Sin embargo, el concepto de entidad federativa es sólo el género próximo del Distrito Federal, pero tiene una diferencia específica que le da su característica distintiva, su naturaleza jurídica: el hecho de ser la sede de los poderes federales, por lo cual en su territorio conviven los poderes federales y locales. Es por esta razón que su esfera jurídica es de distinción con respecto al resto de las entidades federativas autónomas y es también por ello que no tiene una subdivisión municipal interna, es decir, que no se le aplican los artículos del 115 al 118.

⁸⁷ Paulina Fernández Christlieb, “El Distrito Federal: reto a las estructuras de control”, *op. cit.*, p. 277.

Sánchez Bringas establece que

el Distrito Federal es una entidad con personalidad jurídica propia y diferente de la federación, de los estados y de los municipios y desde luego que forma parte del Estado Federal Mexicano como entidad federativa, según lo dispone el artículo 43 constitucional. El Distrito Federal es la residencia de los poderes de la unión y, por lo mismo, es la capital de los Estados Unidos Mexicanos. Se identifica también con la denominación de Ciudad de México porque esta unidad poblacional comprende todo el territorio de la entidad federativa.⁸⁸

Al respecto, el artículo 44 constitucional es el que determina la naturaleza jurídica del Distrito Federal. Hasta antes de las reformas publicadas en el *Diario Oficial de la Federación* del 25 de octubre de 1993, el artículo establecía: "Artículo 44. El Distrito Federal se compondrá del territorio que actualmente tiene, y en el caso de que los Poderes Federales se trasladen a otro lugar, se erigirá en Estado del Valle de México, con los límites y extensión que le asigne el Congreso General."⁸⁹

Después de las reformas, quedó de la siguiente forma: "Artículo 44. La Ciudad de México es el Distrito Federal, sede de los poderes de la Unión y Capital de los Estados Unidos Mexicanos. Se compondrá del territorio que actualmente tiene y en el caso de que los poderes Federales se trasladen a otro lugar, se erigirá en el Estado del Valle de México con los límites y extensión que le asigne el Congreso General."⁹⁰

Al desglosar dicho artículo encontramos los siguientes elementos:

- 1) La ciudad de México es el Distrito Federal o, a la inversa, el Distrito Federal es la ciudad de México.
- 2) Es la sede de los poderes de la Unión.
- 3) Es la capital de los Estados Unidos Mexicanos.
- 4) Se compone del territorio que actualmente tiene.
- 5) Si los poderes de la Unión se trasladaran a otro lugar, el Distrito Federal se constituiría como el Estado del Valle de México, con los límites y extensión que le asignara el Congreso.

Se desprenden de esta interpretación literal y del resto de la teoría por lo menos dos afirmaciones:

- 1) El Distrito Federal es una entidad federativa, este es su género próximo.
- 2) La diferencia específica es que en su territorio residen los poderes de la Unión.
- 3) La consecuencia de esta residencia es el orden jurídico de exclusión que tiene el Distrito Federal.

A continuación se presenta la representación gráfica de la teoría mencionada:

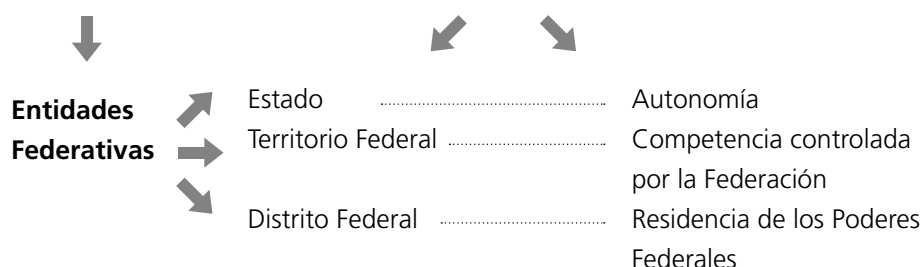
⁸⁸ Enrique Sánchez Bringas, *op. cit.*, p. 497.

⁸⁹ *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos Comentada*, México, Ciudad de México / Instituto de Investigaciones Jurídicas (Colección Popular), agosto de 1990, p. 192.

⁹⁰ *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*, *op. cit.*, p. 48.

GÉNERO PRÓXIMO

DIFERENCIA ESPECÍFICA



Véamoslo ahora un poco más críticamente:

- 1) Como bien observa el profesor Covián Andrade, el carácter sociológico-urbanista del concepto de ciudad se encuentra lejos de la realidad del Distrito Federal, puesto que a pesar del continuo crecimiento urbano dentro de su territorio, aún conserva muchas zonas caracterizadas como campesinas.
 - 2) Es cierto que es la sede de los poderes de la Unión, pero es cierto también que este solo hecho no parece ser el elemento definitorio de su naturaleza jurídica, si se parte además de que la diversificación y expansión del gobierno federal dentro del territorio nacional es evidente. Debido a la centralización de funciones que históricamente ha ejercido, y por la necesidad de interconexión y de interactuación entre las distintas entidades federativas y la Federación, existen oficinas gubernamentales federales en el Distrito Federal y en distintos puntos importantes de otras entidades federativas. Inclusive, existen delegaciones de las entidades federativas establecidas dentro del Distrito Federal. Todo lo anterior, con la finalidad de hacer más eficiente y eficaz la solución de problemas que los interrelacionen.
 - 3) No hay observación al hecho de que el Distrito Federal sea la capital de los Estados Unidos Mexicanos.
 - 4) Tampoco hay observación al hecho de que el Distrito Federal se componga del territorio que actualmente tiene.
 - 5) La posibilidad de que los poderes de la Unión se trasladen a otro sitio y que por ese solo hecho el Distrito Federal se constituya en un estado (es decir, en una entidad federativa autónoma), con los límites establecidos por el Congreso. Éste es uno de los pilares que sostienen la idea de que la residencia de los poderes de la Unión es el elemento definitorio de la naturaleza jurídica del Distrito Federal, pero es también el principio de una serie de dudas que destruyen dicha posición teórica. Surgen por lo menos las siguientes dudas:
- ¿El solo hecho de que los poderes de la Unión cambien su residencia convierte al Distrito Federal en entidad federativa autónoma?
 - ¿Podrá ser una entidad federativa autónoma sin que se modifique su régimen jurídico interno, establecido antes en el artículo 73 fr. VI y ahora en el 122, por el solo hecho de que los poderes de la Unión hayan cambiado su residencia?

- Por ejemplo, si el Distrito Federal tuviera la misma forma de gobierno que tenía antes de agosto de 1987, aunque ya no residieran ahí los poderes de la Unión, ¿sería una entidad federativa autónoma, o un Distrito Federal? De conformidad con el artículo 44 (antes de ser modificado en 1993), se erigiría de forma inmediata en estado (entiéndase entidad federativa autónoma).
- ¿De qué depende que el Distrito Federal deje de ser tal: de que cambien su residencia los poderes de la Unión o de que cambie su orden jurídico establecido en el artículo 122?
- Y si se le otorgan todas las prerrogativas que tienen las entidades federativas autónomas, no mediante la igualación de su orden jurídico de exclusión sino mediante el sometimiento del Distrito Federal a las mismas normas establecidas para el resto de las entidades federativas, ¿dejará de ser Distrito Federal para convertirse en entidad federativa autónoma a pesar de que aún residan en su territorio los poderes de la Unión?

Las preguntas que anteceden nos sirven como prelude para entrar al estudio de la tercera teoría.

2.3.1.1.3 EL DISTRITO FEDERAL COMO TERRITORIO A CARGO DE LA FEDERACIÓN

Las respuestas a la segunda pregunta y a la última arrojan luz sobre el elemento definitorio de la naturaleza jurídica del Distrito Federal. Así, si los poderes de la Unión tuvieran como sede otro territorio y el Distrito Federal se quedara con el orden jurídico que tenía establecido antes de las reformas de 1986, sin duda que no sería una entidad federativa autónoma sino un territorio federal. Sin embargo, si modificara su orden jurídico y tuviera el mismo que tiene el resto de las entidades federativas autónomas, sería una entidad federativa autónoma a pesar de ser la sede de los poderes de la Unión. Lo que cambia en ambos casos es su régimen jurídico interno, mas no necesariamente el que estén asentados dentro de su territorio los poderes de la Unión. Es precisamente su régimen jurídico y no la residencia de los poderes de la Unión lo que le da su naturaleza jurídica.

Otra forma de buscar el elemento definitorio de la naturaleza jurídica es el que expone el profesor Miguel Covián Andrade a través de un ejemplo que clarifica la postura. Si tuviéramos una flotilla de barcos, nadie dudaría de que todos son barcos, que cuentan con proa y con popa y con una serie de características que los definen como barcos, sin importar que unos sean más grandes y otros más pequeños. ¿Cambiaría algo el hecho de que en uno de estos barcos fuera alojado el capitán de la flotilla? ¿Dejaría por este hecho de ser barco? ¿Sería distinto al resto de los barcos en los elementos que los definieron como tales? Por supuesto que no.

Sin duda, el hecho de que los poderes de la Unión residan en el Distrito Federal tiene consecuencias de muy diversa índole, desde que este sea el lugar preferido para protestar por cualquier insuficiencia de las funciones estatales y federales en el resto de las entidades federativas, hasta consecuencias sociales, económicas, financieras y de

distinta índole jurídica; pero esta importancia y estas consecuencias no son el elemento definitorio de la naturaleza jurídica del Distrito Federal.

Ahora bien, la forma que propone el expositor de esta teoría, el doctor Miguel Covián Andrade, es hacer la referencia por separado de cada uno de los planos cognoscitivos incluidos en el concepto Distrito Federal. Así, en principio, la palabra Distrito evoca una zona geográfica, territorial, física, con dimensiones determinadas y características específicas; sus límites están determinados por convenios con los estados de Morelos y de México, establecidos en la Constitución federal. En conclusión, lo que se da a entender es la imagen y la idea de territorio.

Con el paso de los años hemos visto en México la existencia de diversos territorios denominados federales, esto se debe a que eran territorios cuyas competencias en el nivel local eran ejercidas por la Federación. Ha habido, pues, territorios que tienen facultades autónomas, como son la mayor parte de las entidades federativas, y territorios gobernados por la Federación, es decir, que no tienen facultades autónomas pero con el paso del tiempo y su crecimiento poblacional las han adquirido. Lo que se halla en estos casos es simplemente una diferencia de competencias,

esta dualidad de potestades o autonomías ejercida sobre el espacio que jurídicamente se considera la entidad federativa y que es una de las formas de distribución del poder conatural, aunque no privativo del Estado federal, permite concebir dos niveles de autonomía (la de los poderes federales y la de los locales), que coinciden en un mismo territorio y que sólo se diferencian por el contenido material de los actos que ejerce cada grupo de poderes, de suerte tal que en ocasiones, cuando la materia es federal porque así lo determina la ley, actúa una clase de poderes, mientras que cuando la materia es local, lo hacen otros.⁹¹

En esos territorios no existen más autoridades que las federales, las cuales por ello ejercen allí facultades exclusivas, desenvolviéndose como poderes locales pero sin que dicho territorio cuente con la competencia autonómica que tiene el resto de las entidades federativas.

Concluye el doctor Covián que

por consiguiente, lo que define la naturaleza jurídica federal de ese Distrito no es una condición de superioridad o solemnidad constitucional sobre las demás entidades federativas, ni la presencia de los poderes de la Unión, sino una circunstancia bastante más mundana, consistente en que sobre ese espacio territorial la jurisdicción federal y la local la ejercen simultáneamente los poderes federales [...] entender la naturaleza jurídica del DF y de esos territorios federales en el sentido en que lo hemos propuesto, pone de manifiesto que la esencia de lo federal, no es la residencia de los poderes de la Unión, sino las atribuciones de que éstos están investidos con relación a esas porciones de la superficie nacional, que difieren de las que ejercen en las entidades federativas.⁹²

⁹¹ Miguel Covián Andrade, *Teoría constitucional*, op. cit., p. 443.

⁹² *Ibid.*, pp. 445-446.

A continuación se muestra una representación esquemática de la teoría expuesta:



Por ello, la respuesta a la última pregunta formulada en la sección anterior daba como conclusión que si el Distrito Federal era regido por las mismas normas que rigen al resto de las entidades federativas autónomas, sería considerado como tal a pesar de que continuara siendo la sede de los poderes de la Unión. El hecho de que sea sede de los poderes de la Unión no es intrascendente, incluso fue el argumento más importante durante los siglos XIX y XX en todos los intentos de reforma del Distrito Federal. Siempre se establecía que éste no podía contar con las facultades que tenían el resto de las entidades autónomas para evitar controversias entre sus autoridades locales y las federales. Este fue el argumento para convertirlo en territorio federal, para negarle la autonomía, pero no es éste el elemento constitutivo de su naturaleza jurídica, sino el argumento más adecuado para mantenerlo en ella. Sin embargo, debido a los cambios históricos actuales vemos que el argumento deja de ser adecuado, que perfectamente pueden coexistir autoridades locales y federales, por lo que el Distrito Federal puede convertirse en entidad federativa autónoma y seguir siendo sede de los poderes federales de la Unión.

Como se advertirá, en el DF y en los territorios Federales, con o sin poderes de la Unión presentes, el elemento jurídico esencial definitorio de su naturaleza es la competencia exclusiva que tenían éstos sobre las zonas en las que ejercían funciones de poderes locales, sin la coexistencia con otros órganos distintos a ellos. Resulta evidente que lo que significa en rigor la expresión “Distrito Federal” o “Territorio Federal” no es “asiento de los poderes de la Unión”, sino “porción territorial exclusivamente a cargo de los poderes federales” [...] las zonas, territorios o distritos federales son simplemente conformaciones jurídicas, delimitadas geográficamente, sobre las que se establece una forma de organización constitucional y legal concreta, que así como se crean, se deshacen o se modifican, sin que ninguno de estos procesos implique tergiversación alguna de la forma de gobierno federal, ni desnaturalización o destrucción de sus fundamentos [...] el Distrito Federal y aquellos territorios Federales tenían exactamente la misma naturaleza jurídica (zonas de jurisdicción federal y local simultáneamente, competencia de los poderes federales), sin que ésta dependiera de, o fuese determinada por la residencia de los poderes de la Unión.⁹³

2.3.1.2 El Distrito Federal como entidad federativa autónoma

Para Javier Aguirre Vizzuett, los artículos 40, 42, 43 y 44 constitucionales tratan al Distrito Federal como parte integrante de la Federación, es decir, como un estado más (que nosotros llamamos entidad federativa autónoma). Por lo cual el Distrito Federal

⁹³ *Ibid.*, pp. 445-448.

deberá ser libre y soberano. A esta libertad y soberanía la reduzco a la autonomía con que cuentan las entidades federativas.⁹⁴

Una interpretación semejante hace Manuel González Oropeza, para quien la modificación al artículo 43 constitucional del 8 de octubre de 1974 que elimina a los territorios federales da como resultado que las entidades que integran la Federación sean estados libres y soberanos de acuerdo con la terminología del artículo 40 constitucional.⁹⁵

Para esta postura teórica todas las partes integrantes de la Federación, todas las entidades federativas deberían ser, por ese solo hecho, libres y soberanas, es decir, contar con el mismo grado de autonomía.

2.3.2 Argumentos para negarle la autonomía al Distrito Federal

Más allá de la determinación de los elementos constitutivos de la naturaleza jurídica del Distrito Federal para allanar el camino a la explicación de la misma, es necesario considerar cuáles han sido los argumentos más recurridos para evitar dar al Distrito Federal el mismo trato autonómico que reciben el resto de las entidades federativas autónomas.

En lo que hace a la defensa del establecimiento de los poderes Ejecutivo y Legislativo federales como poderes Ejecutivo y Legislativo locales para el Distrito Federal la argumentación ha tenido por lo menos las siguientes vertientes:

2.3.2.1 Doble representación

Este argumento se esgrime de la siguiente manera: “Los ciudadanos de la República y consecuentemente los que habitan en el Distrito Federal, al elegir al Presidente eligen, así mismo, al titular del Poder Ejecutivo del Distrito Federal; esta misma situación acontece con el Congreso de la Unión como Poder Legislativo Local, aparte de ser el Congreso Federal. En este contexto podemos claramente notar el carácter político que asumen estas dos representaciones, para con el Distrito Federal...”⁹⁶. Éste es el argumento que hace posible la doble representación de los poderes Ejecutivo y Legislativo federales para toda la República, a la vez que son poderes Ejecutivo y Legislativo locales para el Distrito Federal.

Lo cierto es que en esas elecciones no sólo participaban los ciudadanos habitantes del Distrito Federal, sino los de todo el país, y que la tendencia del voto a favor de la oposición comenzaba a ser mayoría en el Distrito Federal.

2.3.2.2 La naturaleza de la representación del Poder Legislativo federal

El Congreso de la Unión, una vez que se ha integrado en virtud del sufragio popular pierde todo nexo con los electores en cuanto a su ubicación regional o estatal; esto significa que, una vez que los representantes respectivos son investidos de sus cargos, forman parte del Congreso de la Unión de manera impersonal, independientemente del distrito electoral o

⁹⁴ Cf. Javier Aguirre Vizuet, *Distrito Federal: organización jurídica y política*, op. cit., p. 139.

⁹⁵ Cf. Manuel González Oropeza, AAVV, *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos comentada*, México, Ciudad de México / Instituto de Investigaciones Jurídicas (Colección Popular) agosto de 1990, p. 187.

⁹⁶ Javier Aguirre Vizuet, *Distrito Federal: organización jurídica y política*, op. cit., p. 133.

estado que los colocó, mediante voto, en tal cargo. Esta consideración viene a cuenta, en tanto no importa quién haya elegido a los diputados y senadores, ya que éstos, una vez que han sido favorecidos por el voto, se desligan de sus electores, o sea, que en el momento de legislar no lo hacen pensando en un distrito electoral en particular, sino en todo el país.”⁹⁷

Con esta afirmación se pretende establecer al Congreso de la Unión como un órgano legislativo que representa a todos en general y a nadie en específico, por ello, es posible que el Congreso de la Unión represente a los ciudadanos habitantes del Distrito Federal.

Sin embargo, dicha teoría pulveriza la verdadera razón de la creación del órgano legislativo; por una parte, la Cámara de Diputados como representante del pueblo, como representante de los ciudadanos del distrito electoral que por ellos votaron y a quienes debiera acudir antes de tomar la postura de su voto; y por la otra, la Cámara de Senadores como representante de las entidades federativas. Aunque ya hemos hecho patente que esta representación está lejos de hacerse sentir en la realidad, no por ello debemos dejar de trabajar por que así sea en vez de validar que los diputados y senadores a nadie representan y trabajan “en nombre de todos”. Cosa que, partiendo de la dinámica social explicada en los factores reales de poder, también se encuentra lejos de ser verdad. De esta forma, por supuesto que los senadores y diputados representan a alguien en el momento de tomar las decisiones, representan de forma directa a su partido, de forma indirecta a los factores reales de poder que los influyen y de forma teórica al pueblo unos y a las entidades federativas los otros.

Finalmente, a este argumento se le opone el mismo que al de la doble representación: las personas que votaron por los senadores y diputados que conforman al Congreso de la Unión no fueron sólo los ciudadanos habitantes del Distrito Federal sino los de todo el territorio nacional, y en el Distrito Federal el voto de oposición comenzó a ser mayoritario desde los años setenta.

2.3.2.3 La jerarquía del Congreso de la Unión

Determinar que el Distrito Federal es más importante que cualquier otra entidad federativa autónoma o que el Congreso de la Unión tiene una jerarquía superior a la del resto de las legislaturas me parece francamente aventurado. Al respecto, el licenciado Aguirre Vizzuett afirma que “la jerarquía del Congreso de la Unión corresponde adecuadamente a la importancia del Distrito Federal, que no es sólo una región del país, sino que abiertamente, considerando y tomando en cuenta la Constitución, se trata del asiento de los poderes federales y su gobierno queda a cargo del máximo órgano legislativo del país”.⁹⁸ Sin embargo, ninguna entidad puede o debe ser más importante que cualquier otra porque el principio de constitución de una federación es precisamente el trato igualitario a las entidades federativas que la conforman. Tal vez alguna será políticamente más importante y otra económicamente superior, pero el trato jurídico que se les otorgue debe ser de iguales. Asimismo, no negamos que las

⁹⁷ *Ibid.*, p.164.

⁹⁸ *Ibid.*

leyes que emite el Congreso de la Unión son jerárquicamente superiores a las leyes de las legislaturas, pero esto se debe a su competencia y no a su importancia. En el momento en que el Congreso de la Unión legisla respecto del Distrito Federal lo hace como cualquier otra legislatura, es decir, asume el mismo papel que tendría cualquier otra legislatura de cualquier entidad federativa. Ya hemos estudiado que la naturaleza jurídica del Distrito Federal no se debe a su “importancia política” ni al hecho de ser asiento de los poderes de la Unión, a pesar de que ambos razonamientos se utilicen como argumentos para mantenerlo como Distrito Federal. Suponer que el Congreso de la Unión debe legislar para una entidad federativa porque es “jerárquicamente más importante” es terminar de tajo con todos los poderes legislativos locales “por su poca importancia y su baja jerarquía”.

2.3.2.4 La imposibilidad de convivencia de poderes locales y federales

Se ha argumentado la imposibilidad de convivencia de poderes locales y federales, porque acarrearía conflictos de jerarquías: “...de contar con un Congreso Local, el conflicto de jerarquías propiciaría en forma evidente, al hacer coexistir a los poderes federales en una circunscripción sometida al control de poderes locales.”⁹⁹ Incluso se ha dicho que “si ambos gobernantes –el federal y el local– obedecen a un mismo partido, esgrimen estrategias e ideologías similares, responden a bases sociales parecidas, es posible entonces, encontrar cierta congruencia y armonía entre ambos. Pero, como ha sucedido en Francia, si los poderes regional y nacional están en conflicto, las cosas no son tan sencillas. Los espacios de fricción pueden aquí ser muchos y muy graves.”¹⁰⁰ Esta visión exageradamente catastrófica fue utilizada para evitar las modificaciones del Distrito Federal de 1986. Aquí aún es visible la idea de algunos políticos pertenecientes al Partido Revolucionario Institucional de que la tarea del gobierno federal es controlar al resto de la nación homogeneizando sus políticas o haciéndolas desaparecer si éstas son opositoras. Pretender el control político de una entidad federativa argumentando que es necesario “por armonía” y que lo contrario sería el caos, es un argumento suficiente para mantener dentro del partido oficial a los gobernadores del resto de las entidades federativas, a la mayoría de los diputados y senadores del Congreso, a los diputados de las legislaturas y a todos los espacios políticos existentes o que se abran, en la más obsoleta lógica corporativizadora, a pesar de que para ello sea necesario hacer fraudes electorales y matar personas. Todo esto para mantener la “congruencia y la armonía”, porque de lo contrario habrá caos y “nadie quiere el caos”.

Se llegó a decir que

una administración local enemiga del grupo dominante en la federal puede dejar sin agua o sin luz a los poderes federales. Esto se antoja peligroso. Por supuesto que recursos viales como el metro o el sistema de transporte colectivo, o bien tendrían que dar servicio local con extensiones a la zona federal, o se verían duplicados los servicios. Pero si se diera servicio a la zona federal por parte del gobierno estatal, nuevamente se correría el peligro

⁹⁹ *Ibid.*

¹⁰⁰ *Renovación política*, México, Fondo de Cultura Económica (Cuadernos de Renovación Nacional), vol. I., 1988, p. 112.

de conflictos que, en casos extremos, podrían paralizar el desempeño de la administración nacional.”¹⁰¹

Resulta pues que de existir poderes locales en el Distrito Federal, el Congreso de la Unión no podría sesionar debido a que los diputados fueron obstaculizados para llegar al Congreso de la Unión porque “no había metro”. Como vemos, este problema fácilmente se puede solucionar si se determinan las competencias de los poderes locales y federales, como de hecho se encuentran establecidas del artículo 115 al 122. Es obvio que los poderes locales no tendrían facultad para dejar sin agua o sin luz a las oficinas federales porque éstas pagarían a tiempo sus recibos, y en ninguna parte de la Constitución se establece la prerrogativa de dejar a las oficinas federales sin los servicios públicos como posibilidad ante una revancha política. El problema de la competencia estaría perfectamente solucionado si, como está establecido en la Constitución, los poderes locales se encargaran de desarrollar sus competencias y los federales las propias. Es claro en este aspecto el profesor Acosta Romero cuando señala que

otro prejuicio que deberemos desterrar consiste en preconizar –como lo han hecho siempre los sostenedores del centralismo y el autoritarismo– que en la entidad jamás podrían convivir los poderes federales y poderes locales autónomos y soberanos. Como ya lo señalaba Ignacio Ramírez, eso sólo podría deberse a la prepotencia de los poderes federales y, en todo caso, podría resolverse sin graves problemas estableciendo adecuadamente la demarcación precisa entre las diferentes competencias y jurisdicciones. Eso es posible, como lo indicó el general Jara, en los municipios que son sedes de los poderes estatales y muy pocas veces se han presentado conflictos irresolubles.¹⁰²

No obstante, se utilizó el argumento de la delimitación de las competencias para continuar con el control político característico del sistema presidencialista sobre el Distrito Federal. Para evitar este problema de convivencia de poderes se buscó la forma de “garantizar la seguridad de los poderes de la Unión, la presencia del resto de la República en la capital y dar garantía para que la conducción de la administración pública local marche en armonía con las orientaciones políticas nacionales.”¹⁰³ Esto fue lo que pretendieron con las reformas del Distrito Federal de 1986, de 1993 y de 1996. La forma que hallaron entonces de garantizar estos elementos fue mediante la conservación por parte de los poderes de la Unión de importantes atribuciones dentro del gobierno local del Distrito Federal, las cuales gradualmente han ido perdiendo. Debemos dejar claro que el establecimiento de dichas facultades en favor del gobierno federal (Congreso y Poder Ejecutivo) atiende más a la estructura del sistema presidencialista de control político que al peso real de los argumentos esgrimidos (por ejemplo, dejar sin agua, sin luz o sin transporte a los funcionarios federales). Incluso se establece en la iniciativa de reforma de 1993, lo mismo que en la de 1996, que “el Gobierno del Distrito Federal está a cargo de los poderes de la Unión, los que actuarán por sí y a través de los órganos de Gobierno representativos y democráticos que la Constitución

¹⁰¹ *Ibid.*

¹⁰² Miguel Acosta Romero, *Teoría general del derecho administrativo, op. cit.*, p. 372.

¹⁰³ *Diario de los Debates*, Cámara de Diputados del Congreso de los Estados Unidos Mexicanos, segundo periodo ordinario, México, año II, núm. 29, martes 6 de julio de 1993, p. 2503.

establezca. [Se explica en la iniciativa la razón de esta declaración.] Con ello se asegura la permanencia y la supremacía de los poderes federales como elemento integrador de la República en su sede que es el Distrito Federal.”¹⁰⁴

Se especifica en la iniciativa de modificaciones constitucionales de 1993 lo siguiente:

Ahora, un paso de gran trascendencia hacia el fortalecimiento de la vida democrática en el país, será transformar la actual forma de gobierno del Distrito Federal como órgano dependiente de la Administración Pública Federal en una nueva estructura institucional que garantice la seguridad y la soberanía de los poderes de la unión y, a la vez, la existencia de órganos de gobierno del Distrito Federal representativos y democráticos. Los habitantes de la ciudad de México participarán en la elección de sus autoridades propias avanzándose así, en hacer compatibles los derechos políticos locales con la garantía de unidad y con el ejercicio de las facultades de los poderes de la Unión en la capital de la República. Será compatible la existencia de un Distrito Federal con el avance en la participación ciudadana en la integración de sus nuevas instituciones públicas¹⁰⁵

Debe presentarse esta posición mediante una pregunta que invierta la lógica de su exposición: ¿otorgar poderes locales autónomos al Distrito Federal pone en riesgo la seguridad y “soberanía” de los poderes de la Unión?

Continúa la iniciativa:

Para garantizar la soberanía de los estados y la seguridad de los poderes de la Unión, es indispensable la existencia del Distrito Federal. Si los poderes de la Unión no actuaran con libertad en el territorio donde se encuentran, si un poder local disminuyera las atribuciones y facultades que el pueblo, ejerciendo su soberanía, les dio, estaríamos desconociendo nuestra esencia federalista y el principio básico de cohesión e integración nacional que está en el origen de la República.¹⁰⁶

Sin duda es necesario un lugar donde se asienten los poderes de la Unión, pero, **a)** ¿es necesario que este lugar sea controlado por la Federación? **b)** ¿a qué se refiere el autor cuando dice que es necesario que los poderes de la Unión actúen con libertad, libertad para qué?; **c)** cuando menciona la eventualidad de que los poderes locales disminuyan sus atribuciones y facultades, ¿se refiere a la competencia federal o a la local?; **d)** ¿la esencia federalista es contraria a establecer entidades federativas autónomas?

Vayamos por partes:

a) La respuesta a esta pregunta va quedando contestada poco a poco con el transcurso del tiempo. El hecho de que un territorio determinado sea la sede de los poderes de la Unión no es razón suficiente para que el mismo sea controlado en la materia local por la Federación.

b) Por supuesto que los funcionarios integrantes actuarán con libertad, con la libertad que en principio les otorga la Constitución federal dentro de las garantías

¹⁰⁴ *Ibid.* p. 2504.

¹⁰⁵ *Ibid.* p. 2500.

¹⁰⁶ *Ibid.* p. 2502.

individuales y que aumenta con el fuero que tienen algunos de los cargos que desempeñan, para que no teman por su persona. Libertad también para ejercer las funciones y atribuciones que su propia competencia determine. Ninguna de estas libertades es o podrá ser coaccionada por los poderes locales, ni del Distrito Federal ni de ninguna otra entidad federativa.

- c) Es claro que las atribuciones relacionadas con la competencia federal no podrán ser desempeñadas por los poderes locales, ni del Distrito Federal ni de ninguna otra entidad federativa, y que en caso de que esto sucediera sería sin lugar a dudas una violación a la Constitución y un ataque al pacto federal, los que pueden ser realizados por los poderes locales de cualquier entidad federativa, no sólo del Distrito Federal. Si se refiere a la competencia otorgada en materia local, es claro que ésta puede ser removida de los poderes federales para entregarla a los poderes locales del Distrito Federal, en consonancia con el resto de las entidades federativas autónomas, ya que ninguna de estas facultades (las locales) de ninguna de las entidades federativas autónomas bloquea o interfiere el correcto desarrollo de las atribuciones federales puesto que se trata de competencias en niveles diferentes.
- d) La única forma de violentar la esencia federalista en el momento de establecer que el Distrito Federal cuenta con poderes locales plenos con las mismas atribuciones y facultades que los que tiene cualquier entidad federativa autónoma sería si se excediera en esta declaración y se otorgara al Distrito Federal competencia que vulnerara las atribuciones de alguna entidad federativa reconocidas en la Constitución, o que se establecieran en su favor facultades de carácter federal. Sin embargo, esta violación del pacto federal sucedería lo mismo si tal exceso ocurriera con el Distrito Federal o con cualquier otra entidad federativa. Si a una entidad federativa se le otorgaran facultades que violentaran o interfirieran las establecidas en la Constitución en favor de otra entidad, se estaría violentando el pacto federal. Por ello, la única forma de no romper la esencia federalista es establecer las mismas atribuciones y competencias que las entidades federativas autónomas tienen establecidas en la Constitución. Finalmente, la esencia federalista no está representada por el control político de la Federación sobre los poderes locales de una entidad federativa, sino todo lo contrario.

No se puede dejar pasar el pretendido argumento de que ningún poder local puede disminuir las facultades y atribuciones que “el pueblo”, ejerciendo su soberanía, otorgó a los poderes federales. Ya vimos que si se trata de las facultades y atribuciones locales de una entidad federativa, es perfectamente posible que éstas sean retiradas de la Federación para ser otorgadas a poderes locales autónomos, como parte de la esencia del federalismo. Ya también hemos hablado bastante de lo que en verdad es la soberanía y de cómo el pueblo en realidad no la ejerce. Sin embargo, incluso pretendiendo que este enunciado sea lógicamente válido, es refutable porque la propia Cons

titución, en el artículo 39, otorga al pueblo también el derecho de alterar o modificar la forma de su gobierno. No se puede pretender que todo lo establecido en la Constitución sea incambiable, pero sí se deben limitar los cambios a que siempre se realicen en beneficio del pueblo (Art. 39); que en una congruente interpretación integrada con el artículo 3° fr. II inciso **a)**, sólo puedan realizarse modificaciones a la Constitución cuando éstas signifiquen un constante mejoramiento económico, social y cultural del pueblo.

2.3.2.5 Improductividad de la capital

Finalmente, Acosta Romero menciona que se debe acabar con otro prejuicio relativo a la necesidad de la autonomía del Distrito Federal. Se refiere a la idea de que éste vive de las demás entidades de la Federación. Este argumento se remonta a las razones esgrimidas por Palavicini en el constituyente de Querétaro. Sin embargo, señala el maestro, desde hace muchas décadas el Distrito Federal es generador de una proporción de nuestro pib que ninguna entidad federativa ha podido igualar. Por su crecimiento demográfico y la consecuente necesidad de inversión en servicios, el Distrito Federal es el más rico, el más productivo y el que concentra mayores y más numerosas instituciones en el campo de la creación científica, tecnológica y artística del país, concluye el doctor Acosta. De cualquier forma, el hecho de que una entidad federativa no sea productiva no puede ser pretexto para negarle su autonomía, ya que su improductividad se debe a la diferenciación histórica de producción que ha sufrido el país, así como a las diferencias de inversión pública y privada, especialmente en infraestructura y en planeación urbana; y no a que sea o no autónoma. La autonomía no es la razón por la cual unas entidades federativas son productivas y otras no, por lo que la variante de productividad no puede ser la que determine si una entidad debe ser autónoma.

CAPÍTULO III

PROCESOS DE REFORMA DE LOS PODERES EJECUTIVO Y LEGISLATIVO DEL DISTRITO FEDERAL

Tres son los periodos en los que se puede dividir el análisis jurídico del Distrito Federal:

- 1) La reforma al artículo 73 constitucional de 1986-1987.
- 2) La reforma establecida en el artículo 122 constitucional en el año 1993.
- 3) La reforma establecida en el mismo artículo en el año 1996.

Sin embargo, han existido algunas otras reformas de menor importancia al régimen jurídico del Distrito Federal, como son las siguientes:

- 4) La reforma al artículo 73 constitucional del 6 de abril de 1990.
- 5) La reforma al Estatuto de Gobierno del Distrito Federal del 14 de octubre de 1999.

En este capítulo estudiaremos las reformas 1, 2 y 4, que nos sirven como punto de partida para entender la 3 y la 5, que analizaremos en el capítulo siguiente.

3.1 “LA RENOVACIÓN POLÍTICA ELECTORAL” DE 1986-1987

Los tiempos en que se llevó cabo la reforma del régimen jurídico del distrito federal de 1986-1987 se presentan a continuación:

- **19 de julio de 1986.** Publicación en el *Diario Oficial de la Federación* de la convocatoria a la Consulta Popular Sobre la Reforma Electoral y la Participación Ciudadana en el Gobierno del Distrito Federal.
- **23 de diciembre de 1986.** Fecha de la iniciativa de decreto de modificación constitucional ante la Cámara de Diputados.
- **28 de diciembre de 1986.** Recepción del decreto por la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión; se turna a comisiones.
- **21 de abril de 1987.** Primera lectura del dictamen en la Cámara de Diputados.
- **22 de abril de 1987.** Segunda lectura del dictamen en la Cámara de Diputados.
 - Se aprueba el dictamen en lo general por 213 votos en pro y 63 en contra.
 - Todas las propuestas reservadas se desechan.

- Pasa a la Cámara de Senadores el 22 de abril de 1987.
- **24 de abril de 1987.** La Cámara de Senadores del Congreso de la Unión recibe el decreto de reforma que envía la Cámara de Diputados.
- **27 de abril de 1987.** Primera lectura del dictamen en la Cámara de Senadores.
- **28 de abril de 1987.** Segunda lectura del dictamen en la Cámara de Senadores.
 - Se aprueba el dictamen en lo general y en lo particular por 49 votos a favor.
 - Pasa a las legislaturas locales para los efectos constitucionales.
- **29 de julio de 1987.** Declaratoria de la Reforma Constitucional.
- **10 de agosto de 1987.** Publicación de la reforma en el *Diario Oficial de la Federación*.

3.1.1 Convocatoria y foros

El 23 de diciembre de 1986¹ el presidente de la República envió a la Cámara de Diputados la iniciativa de decreto por el que se reforman los artículos 73 fr. VI, 79 fr. V, 59 fr. II y XVII, 110 primer párrafo, 111 primer párrafo y 127; y se deroga la fracción VI del artículo 74 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Previo a este decreto se realizaron una serie de convocatorias y foros que se concentraron en el marco de la Renovación Política y a los cuales se denominó Foros de Consulta Popular, impulsados por el gobierno de Miguel de la Madrid. De esta forma, en junio de 1986² el presidente de la República instruyó al secretario de Gobernación para que convocara a los partidos políticos, asociaciones políticas, organizaciones sociales, instituciones académicas y ciudadanas en general a la “Consulta Popular Sobre la Reforma Electoral y la Participación Ciudadana en el Gobierno del Distrito Federal”, convocatoria que aparece en el *Diario Oficial de la Federación* de fecha 19 de julio de 1986.

En estos foros hubo una fuerte afluencia de dirigentes de los movimientos obrero y campesino, representantes de organizaciones populares, empresarios, profesionistas, miembros del sector académico, intelectuales, jóvenes y estudiantes, diputados, senadores y representantes de los partidos políticos. Los foros permitieron ampliar el espectro de las inquietudes de la sociedad, en especial en lo relativo al Distrito Federal.

Las propuestas de la oposición fueron en el siguiente tenor:

- Que la capital del país se convirtiera en el estado número 32 (entiéndase que se proponía la asignación al Distrito Federal de la misma autonomía que al resto de las entidades federativas del país).
- El restablecimiento del sistema municipal en el Distrito Federal.
- El establecimiento de un congreso local para los capitalinos.
- La elección popular del gobernador del Distrito Federal.

La finalidad de las propuestas de modificación relacionadas con el Distrito Federal las explica Francisco Peralta de la siguiente forma:

¹ Jesús Salazar Toledano, “Gobierno y política en el Distrito Federal”, en José Antonio González Fernández, *Distrito Federal, sociedad, gobierno y justicia*, op. cit., pp. 168-169.

² *Renovación Política*, México, Fondo de Cultura Económica (Cuadernos de Renovación Nacional), vol. I., 1988, p. 20.

La comprensión de las cinco bases de la fracción VI del artículo 73 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos induce a las siguientes conclusiones: 1) El Distrito Federal carece de poder legislativo propio; 2) El Distrito Federal carece de poder ejecutivo propio; 3) El Distrito Federal carece de poder judicial propio. Los nombramientos de los magistrados del Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal serán hechos por el Presidente de la República y sometidos a la aprobación de la Cámara de Diputados; 4) El Distrito Federal carece de ayuntamiento constitucional. Este es exclusivo de los municipios y, de acuerdo al artículo 115, solamente deben acogerse a este régimen los estados y el Distrito Federal no es estado. La divisa, entonces, era la recuperación de los derechos políticos de los capitalinos que, haciendo énfasis en que el ciudadano del Distrito Federal era de segunda y que la democracia allí estaba disminuida, perseguía despertar la conciencia del ciudadano para que demandara la modificación del viejo régimen que prevalecía en esa entidad federativa proponiendo a los poderes constituidos la adopción de cualquiera de estas tres alternativas: la erección del estado del Anáhuac o del Valle de México; la creación de un congreso local o el restablecimiento de los cabildos municipales.³

La propuesta del partido oficial estuvo siempre basada en la inconveniencia de la sobreposición de los poderes federales y locales en la circunscripción del Distrito Federal. Explica Paulina Fernández Christlieb que

la versión oficial explicaba que los habitantes del D.F. sí ejercían plenamente sus derechos políticos, puesto que elegían democráticamente al Presidente de la República, a quien correspondía de acuerdo con la Constitución, la titularidad del gobierno del Distrito Federal la cual era delegada para su administración en el Jefe del D.D.F. Asimismo, se decía, los capitalinos sí votan por sus legisladores, puesto que eligen a 40 diputados y en esa cámara de diputados existe una comisión encargada de los ordenamientos legales del D.F.⁴

Finalmente, pese a las propuestas de la ciudadanía y de la oposición, dentro del dictamen de las comisiones unidas de Gobernación y Puntos Constitucionales y del Distrito Federal se trató de justificar la falta de órganos gubernativos propios elegidos por los ciudadanos del Distrito Federal, aludiendo al sistema federal del país, a la representación por medio de la elección de los órganos federales y a la imposibilidad del Congreso de la Unión de modificar o alterar las decisiones políticas fundamentales, siendo el establecimiento del Distrito Federal una de ellas. Con estos tres argumentos hicieron improcedentes las propuestas de la oposición, cuya coincidencia era la concurrencia de órganos gubernativos locales y federales dentro del Distrito Federal.

El dictamen es leído en primera lectura el 21 de abril de 1987, y en segunda lectura el 22 de abril de 1987. La reforma se publica el 10 de agosto del mismo año en el *Diario Oficial de la Federación*.

³ Francisco Peralta Burelo, *La nueva reforma electoral de la constitución 1977-1987*, México, Miguel Ángel Porrúa Librero, 1988, pp. 109-111.

⁴ Paulina Fernández Christlieb, *op. cit.*, 1998, p. 262.

3.1.2 Artículo 73 fr. VI

3.1.2.1 Poder Legislativo

El poder legislativo del Distrito Federal continuó estando a cargo del Congreso de la Unión, de conformidad con el artículo 73 constitucional, fr. VI, que a la letra dice: “Artículo 73: El Congreso tiene la facultad: VI. Para legislar en todo lo relativo al Distrito Federal...”⁵

3.1.2.2 Poder Ejecutivo

En cuanto al poder ejecutivo del Distrito Federal, se mantuvo a cargo del presidente de la República, de conformidad con el artículo 73 constitucional, fr. VI, base 1ª que a la letra dice: “Artículo 73. El Congreso tiene la facultad: VI. Para legislar en todo lo relativo al Distrito Federal, sometiéndose a las bases siguientes: 1ª El gobierno del Distrito Federal estará a cargo del Presidente de la República, quien lo ejercerá por conducto del órgano u órganos que determine la ley respectiva.”⁶ En consecuencia, el artículo 89 fr. II constitucional establecía entre las facultades y obligaciones del Presidente la de nombrar y remover al titular del órgano u órganos por el que se ejerciera el gobierno en el Distrito Federal.

3.1.2.3 Seguridad Pública

Respecto a la seguridad pública en el Distrito Federal, se estableció un procurador general de Justicia, quien se hacía cargo del Ministerio Público, era nombrado y removido libremente y dependía directamente del presidente de la República, de conformidad con el artículo 73 constitucional, fr. VI, base 6ª.

3.1.2.4 Descentralización y desconcentración.

El artículo 73 constitucional fr. VI, base 2ª, establece la finalidad de la descentralización y la desconcentración de la administración, que tienen por objeto mejorar la calidad de vida de los habitantes del Distrito Federal a través de: 1) el incremento del nivel de bienestar social ; 2) la ordenación de la convivencia comunitaria y el espacio urbano, y 3) propicia el desarrollo económico, social y cultural de la entidad.⁷

3.1.2.5 Iniciativa Popular

Se establece como un medio de participación ciudadana la Iniciativa Popular, pero se limita a las materias que son competencia de la Asamblea de Representantes del Distrito Federal, la que estaba obligada a turnar a comisiones y dictaminar en el periodo de sesiones o en el inmediato siguiente respecto de la iniciativa presentada. La Iniciativa

⁵ www.cddhcu.gob.mx/ley-info/refcns/ Reformas a la Constitución en formato para folio views.

⁶ *Ibid.*

⁷ *Ibid.*

Popular debía ser presentada por un mínimo de diez mil ciudadanos debidamente identificados de conformidad con los requisitos que estableciera el reglamento para el gobierno interior de la Asamblea. Este derecho se encontraba plasmado en el artículo 73 constitucional, fr. VI, base 4ª, segundo párrafo. Comenta el profesor Miguel Covián Andrade que en los seis años en que la iniciativa estuvo vigente, jamás se ejerció.⁸

3.1.3 Creación de la Asamblea de Representantes

Durante los Foros de la Consulta Popular se presentó la propuesta de “fortalecer la participación ciudadana” creando un Congreso local. Esta propuesta, a decir de la posición gubernamental de 1986, partía de tres considerandos. “a) que la ciudadanía de la capital de México debe tener representación democrática, b) que los poderes federales no deben salir del área metropolitana y c) que la cohabitación de poderes federales y locales es infuncional en el caso de México. Quienes desean la erección de un nuevo estado del Valle de México o del Anáhuac, pugnan por la creación de un Congreso local; aunque hay quienes solamente intentan un congreso local y no la creación de un estado más en la Federación.”⁹

El 20 de abril de 1987, en la sala de comisiones de la cámara de diputados se concluyó que por razones de orden jurídico, administrativo, económico y social, resultaban viables las tesis del Ejecutivo al proponer nuevas alternativas de solución, a través de tres acciones concretas: la creación de una Asamblea de diputados para el Distrito Federal y el fortalecimiento de las organizaciones vecinales de participación social; el perfeccionamiento y profundización de la descentralización y desconcentración de la administración pública del Distrito Federal, y la organización de un poder judicial independiente e inamovible.¹⁰

Esta es la motivación de la Asamblea de Representantes del Distrito Federal que se reglamenta en el artículo 73 constitucional, fr. VI, base 3ª.

3.1.3.1 Integración

La Asamblea estaba conformada por:

- 1) 40 representantes electos según el principio de votación mayoritaria relativa mediante el sistema de distritos electorales uninominales; y
- 2) 26 representantes electos según el principio de representación proporcional mediante el sistema de listas votadas en una circunscripción plurinominal.

Los asambleístas eran electos cada tres años y por cada propietario se elegía a un suplente. Esta forma de integración se mantiene hasta la actualidad en la Asamblea Legislativa.

⁸ Cf. Miguel Covián Andrade, *Teoría constitucional*, op. cit., p. 455

⁹ *Renovación Política*, op. cit., pp. 112-113.

¹⁰ Javier Aguirre Vizuet, op. cit., p. 169.

3.1.3.2 Régimen electoral

Establecía el artículo 73 constitucional, fr. VI, base tercera, que para la organización, desarrollo, vigilancia y contencioso electoral de las elecciones de los representantes a la Asamblea del Distrito Federal, se estaría a lo dispuesto por el artículo 60 constitucional.

Al respecto, el texto constitucional del artículo 60 reformado el 15 de diciembre de 1986 establecía:

Cada Cámara calificará las elecciones de sus miembros y resolverá las dudas que hubiese sobre ellas. El Colegio Electoral de la Cámara de Diputados se integrará con todos los presuntos diputados que hubieren obtenido constancia expedida por la Comisión Federal Electoral, tanto con los electos por el principio de votación mayoritaria relativa como con los electos por el principio de representación proporcional.

El Colegio Electoral de la Cámara de Senadores se integrará, tanto con los presuntos senadores que hubieren obtenido la declaración de la legislatura de cada Estado y de la Comisión Permanente del Congreso de la Unión, en el caso del Distrito Federal, como con los senadores de la anterior Legislatura que continuarán en el ejercicio de su encargo.

Corresponde al Gobierno Federal la preparación, desarrollo y vigilancia de los procesos electorales. La Ley determinará los organismos que tendrán a su cargo esta función y la debida corresponsabilidad de los partidos políticos y de los ciudadanos; además, establecerá los medios de impugnación para garantizar que los actos de los organismos electorales se ajusten a lo dispuesto por esta Constitución y las leyes que de ella emanen e instituirá un tribunal que tendrá la competencia que determine la Ley; las resoluciones del tribunal serán obligatorias y sólo podrán ser modificadas por los Colegios Electorales de cada Cámara, que serán la última instancia en la calificación de las elecciones; todas estas resoluciones tendrán el carácter de definitivas e inatacables.¹¹

El artículo quinto transitorio del decreto que reformó la fracción VI del artículo 73 constitucional establecía que las elecciones de los representantes a la Asamblea del Distrito Federal se regirían por las normas que la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y el Código Federal Electoral establecieran en materia de elección de los Diputados Federales al Congreso de la Unión, hasta en tanto se expidiera el ordenamiento aplicable.

El artículo segundo transitorio establecía que los representantes a la Asamblea serían electos de forma simultánea a los diputados federales que integrarían la LIV Legislatura del Congreso de la Unión.

Asimismo, establecía el artículo 73 constitucional que la propia Asamblea de Representantes del Distrito Federal calificaría la elección de sus miembros a través de un colegio electoral que se integraba por todos los presuntos representantes. Las resoluciones dictadas por este colegio eran definitivas e inatacables.

De conformidad con el artículo séptimo transitorio, el Colegio Electoral de la Asamblea de Representantes que calificaría la elección de 1988 debía reunirse para ese fin durante la primera quincena del mes de octubre del año de la elección.

¹¹ [www.cddhcu.gob.mx/leyinfo/refcns/Reformas a la Constitución...](http://www.cddhcu.gob.mx/leyinfo/refcns/Reformas%20a%20la%20Constitucion...) (cit.)

3.1.3.3 Organización interna

De conformidad con el artículo 76 constitucional, fr. VI, base 3a, son aplicables a la Asamblea de Representantes los siguientes artículos constitucionales:

- Art. 59 constitucional, modificado el 29 de abril de 1933, el cual establece que los diputados propietarios no pueden ser elegidos para el periodo inmediato siguiente ni siquiera con el carácter de suplentes; los diputados suplentes pueden ser electos para el periodo inmediato siguiente siempre que no hayan ejercido el cargo con el carácter de propietarios;
- Art. 61 constitucional, modificado el 6 de diciembre de 1977, de acuerdo con el cual los diputados son inviolables por las opiniones que manifiesten en el desempeño de sus cargos y no pueden ser reconvencidos por ellas. Asimismo, es obligación del presidente de la Asamblea de Representantes, velar por el respeto al fuero constitucional de los miembros de la misma y por la inviolabilidad del recinto en donde se reúnan a sesionar.
- Art. 62 constitucional, que no ha sido modificado desde su publicación en 1917, y según el cual los diputados propietarios durante el periodo de su encargo no podrán desempeñar ninguna otra comisión o empleo de la Federación o de las entidades federativas por los cuales se disfrute sueldo, sin licencia previa de la Asamblea de Representantes, en cuyo caso cesarán en sus funciones representativas mientras dure la nueva ocupación. La infracción a esta disposición está castigada con la pérdida del carácter de diputado.
- Art. 64 constitucional, que no ha sido modificado desde su publicación en 1917, y de acuerdo con el cual los diputados que falten a una sesión sin causa justificada o sin permiso de la Asamblea no tendrán derecho a la dieta correspondiente al día en que falten.
- Art. 77 fr. IV constitucional, modificado el 15 de diciembre de 1986, de acuerdo con el cual la Asamblea Legislativa puede expedir convocatoria para elecciones extraordinarias con el fin de cubrir las vacantes de sus miembros electos por mayoría relativa. Las vacantes de los miembros elegidos por el principio de representación proporcional serán cubiertas por aquellos candidatos del mismo partido que sigan en el orden de la lista respectiva, después de la asignación de los diputados que por su votación les hubiera correspondido.

La Asamblea de Representantes se reunía en dos periodos de sesiones ordinarias, el primero comenzaba el 15 de noviembre de cada año y podía prolongarse hasta el 15 de enero del año siguiente; y el segundo comenzaba el 16 de abril de cada año y podía prolongarse hasta el 15 de julio del mismo. Durante sus recesos la Asamblea podía tener periodos extraordinarios para atender asuntos específicos para los cuales era convocada. Los periodos extraordinarios podían ser convocados por la mayoría de sus integrantes o por el presidente de la República.

En la apertura del segundo periodo de sesiones asistía la autoridad nombrada por el presidente de la República para ejercer el gobierno del Distrito Federal, quien presentaba un informe por escrito en el que manifestaba el estado que guardaba la administración pública del Distrito Federal.

De conformidad con el artículo 73, fr. VI, base 3ª, inciso I), la Asamblea de Representantes tenía la facultad de expedir, sin intervención de ningún otro órgano, el Reglamento para su gobierno interior.

En cuanto al derecho de iniciativa ante la Asamblea, de conformidad con el artículo 73 constitucional, fr. VI, base 4ª, correspondía dicha facultad a:

- Los miembros de la propia Asamblea y
- los representantes de los vecinos organizados en los términos que la ley establecía.

3.1.3.4 Requisitos para ser asambleísta

También establecía el artículo 73 fr. VI, base 3ª constitucional que los representantes a la Asamblea debían reunir los mismos requisitos que establecía el artículo 55 para los diputados federales. El artículo mencionado de 1917 al día de la publicación de la reforma en estudio había sido motivo de cuatro modificaciones: la primera el 29 / 04 / 1933; la segunda el 14 / 02 / 1972; la tercera el 08 / 10 / 1974 y la cuarta el 06 / 12 / 1977.

De forma tal que para el 10 de agosto de 1987, el artículo 55 constitucional establecía los siguientes requisitos:

- I. Ser ciudadano mexicano, por nacimiento, en el ejercicio de sus derechos.
- II. Tener 21 años cumplidos el día de la elección;
- III. Ser originario del estado en que se haga la elección o vecino de él con residencia efectiva de más de seis meses anteriores a la fecha de ella.
Para poder figurar en las listas de las circunscripciones electorales plurinominales como candidato a diputado, se requiere ser originario de alguna de las entidades federativas que comprenda la circunscripción en la que se realice la elección o vecino de ella con residencia efectiva de más de seis meses anteriores a la fecha en que la misma se celebre. La vecindad no se pierde por ausencia en el desempeño de cargos públicos de elección popular.
- IV. No estar en servicio activo en el Ejército Federal ni tener mando en la policía o gendarmería rural en el distrito donde se haga la elección, cuando menos 90 días antes de ella.
- V. No ser secretario o subsecretario de Estado ni magistrado de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, a menos que se separe definitivamente de sus funciones 90 días antes de la elección.

Los gobernadores de los estados no podrán ser electos en las entidades de sus respectivas jurisdicciones durante el periodo de su encargo, aun cuando se separen definitivamente de sus puestos.

Los secretarios de Gobierno de los estados, los magistrados y jueces federales o del Estado no podrán ser electos en las entidades de sus respectivas jurisdicciones, si no se separan definitivamente de sus cargos 90 días antes de la elección.

VI. No ser ministro de algún culto religioso, y

VII. No estar comprendido en alguna de las incapacidades que señala el artículo 5o.

3.1.3.5 Facultades reglamentarias

Artículo 73, fr. VI, 3ª. Son facultades reglamentarias de la Asamblea de Representantes del Distrito Federal las siguientes:

A) Dictar bandos, ordenanzas y reglamentos en materias de:

1. Policía y buen gobierno
2. Educación
3. Salud y asistencia social
4. Abasto y distribución de alimentos, mercados y rastros
5. Establecimientos mercantiles
6. Comercio en la vía pública
7. Recreación, espectáculos públicos y deporte
8. Seguridad pública
9. Protección civil
10. Servicios auxiliares a la administración de justicia
11. Prevención y readaptación social
12. Uso del suelo
13. Regularización de la tenencia de la tierra, establecimiento de reservas territoriales y vivienda
14. Preservación del medio ambiente y protección ecológica
15. Explotación de minas de arena y materiales pétreos
16. Construcciones y edificaciones
17. Agua y drenaje
18. Recolección, disposición y tratamiento de basura;
19. Tratamiento de aguas
20. Racionalización y seguridad en el uso de energéticos
21. Vialidad y tránsito; transporte y estacionamientos
22. Alumbrado público
23. Parques y jardines
24. Agencias funerarias, cementerios y servicios conexos
25. Fomento económico y protección al empleo
26. Desarrollo agropecuario
27. Turismo y servicios de alojamiento
28. Trabajo no asalariado y previsión social
29. Acción cultural

Ahora bien, el profesor Covián Andrade nos explica que

los bandos no son actos de autoridad sustantivos, sino formas de publicación de determinadas decisiones que en uso de sus facultades adoptan los funcionarios públicos. Actualmente son empleados principalmente por las autoridades municipales para hacer del conocimiento público un mandato o una prohibición dirigido a la no muy numerosa población asentada en un territorio no muy extendido. El bando o edicto se coloca físicamente en los lugares no muy visibles de los edificios públicos o cuando es posible por la escasa población a la que va dirigido, se lee en una plaza pública, lo cual actualmente es sin duda muy poco práctico.¹²

Por su parte, el Reglamento para el Gobierno Interior de la Asamblea de Representantes del Distrito Federal, expedido el 18 de julio de 1989, establece en su artículo 4º que “se entiende por bando: la resolución de la Asamblea de Representantes mediante la cual se hace saber a los habitantes del Distrito Federal una orden de carácter temporal o referida a un suceso determinado que deberá cumplir”.¹³

En cuanto a las ordenanzas,

se trata de actos de autoridad que reúnen las mismas características que la ley, salvo una, que es la duración de su vigencia. En efecto, son actos generales, abstractos, impersonales, obligatorios, pero no permanentes a diferencia en cuanto a este último, de la ley. En virtud de esta característica de temporalidad, son disposiciones típicas de autoridades administrativas y no legislativas.¹⁴

El Reglamento para el Gobierno Interior de la Asamblea de Representantes del Distrito Federal establece en su artículo 4º que se entiende por ordenanza “la resolución de la Asamblea que contiene el conjunto de normas obligatorias que regulan las condiciones de prestación de un servicio público”.¹⁵

3.1.3.6 Facultades presupuestarias

Reducidas eran las facultades presupuestarias con que contaba el nuevo órgano del Distrito Federal, las cuales se establecen en el artículo 73, fr. VI, base 3ª, inciso C): “Recibir los informes trimestrales que deberá presentar la autoridad administrativa del Distrito Federal, sobre la ejecución y cumplimiento de los presupuestos y programas aprobados y elaborar un informe anual para analizar la congruencia entre el gasto autorizado y el realizado, por partidas y programas, que votado por el Pleno de la Asamblea remitirá a la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión, para ser considerado durante la revisión de la Cuenta Pública del Distrito Federal.”¹⁶

Al respecto, opina José Ángel Conchello Dávila, participante de las Audiencias Públicas sobre la Reforma Electoral de 1989-1990, que

¹² Miguel Covián Andrade, *Teoría Constitucional*, op. cit., p. 453.

¹³ *Ibid.*

¹⁴ *Ibid.*

¹⁵ *Ibid.*

¹⁶ [www.cddhcu.gob.mx/leyinfo/refcns/Reformas a la Constitución...](http://www.cddhcu.gob.mx/leyinfo/refcns/Reformas%20a%20la%20Constitucion...) (cit.)

entre las situaciones absurdas que tiene la Asamblea quiero mencionar el aspecto de la vigilancia del presupuesto y del gasto público. ¿Cómo están las cosas? La Cámara de Diputados, integrada con hombres de todo el país, de los cuales el Distrito Federal representa apenas el 5% de los distritos electorales; esa Cámara Federal estudia y establece el presupuesto anual del Distrito Federal y dos años después de ejercido emite un dictamen definitivo sobre hechos consumados para juzgar cómo se ha gastado. En cambio, la Asamblea del Distrito Federal está investida de poderes revisores trimestrales del ejercicio del presupuesto aprobado por la Cámara. Puede señalar desviaciones, protestar ante la distorsión o llamar la atención respecto a la falta de cumplimiento en los programas, pero aquí nos topamos con un absurdo. Si no tiene capacidad para ordenar una rectificación, su poder es simplemente de denuncia o de humilde petición a las autoridades de que enmienden el ejercicio del gasto, pero nada más. En cambio, si se le reconoce capacidad a la Asamblea para exigir el encauzamiento de gastos desproporcionados o la rectificación de partidas mal utilizadas, entonces se le está dando una facultad trimestral de corrección cuando se le ha negado la facultad de decidir el presupuesto anual. La Asamblea puede, según esta situación, decidir respecto al ejercicio anual, pero no tiene facultades sino tardías para juzgar, sin corregir, el gasto hecho [...] uno pudiera decir que quien puede lo más debe poder lo menos y que si a la Asamblea de Representantes se le han dado facultades para enmendar el gasto, deben también dársele facultades para asignarlo. No sólo debe tener facultad revisora, sino también facultad presupuestal.¹⁷

3.1.3.7 Otras facultades

El artículo 73, fr. VI, base 3ª otorga en sus diversos incisos otro tipo de facultades a la Asamblea de Representantes, entre las cuales se encuentran las siguientes:

Inciso B) Proponer al presidente de la República la atención de problemas prioritarios, a efecto de que tomando en cuenta la previsión de ingresos y el gasto público, los considere en el proyecto de presupuesto de egresos del Distrito Federal, que envíe a la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión.

Inciso D) Citar a los servidores públicos que se determine en la ley correspondiente, para que informen a la Asamblea sobre el desarrollo de los servicios y la ejecución de las obras encomendadas al gobierno del Distrito Federal.

Inciso E) Convocar a consulta pública sobre cualquiera de los temas mencionados en la base a la cual pertenece el inciso, y determinar el contenido de la convocatoria respectiva.

Inciso F) Formular las peticiones que acuerde el Pleno de la Asamblea, a las autoridades administrativas competentes, para la solución de los problemas que planteen sus miembros, como resultado de su acción de gestoría ciudadana.

Inciso G) Analizar los informes semestrales que deberán presentar los representantes que la integren, para que el Pleno de la Asamblea tome las medidas que correspondan dentro del ámbito de sus facultades de consulta, promoción, gestoría y supervisión.

¹⁷ *Consulta Pública sobre Reforma Electoral. Memoria de 1989.* México, Comisión Federal Electoral, Secretaría Técnica, tomo II, 1989, p. 304.

Inciso H) Aprobar los nombramientos de magistrados del Tribunal Superior de Justicia que haga el presidente de la República.

Inciso J) Iniciar ante el Congreso de la Unión leyes o decretos en materias relativas al Distrito Federal. Las iniciativas que la Asamblea de Representantes presenta ante alguna de las cámaras del Congreso de la Unión pasarán desde luego a comisión para su estudio y dictamen.

3.1.3.8 Función política

Opina el maestro Covián Andrade que “la ARDF así estructurada, es decir, no como órgano legislativo, ni como ayuntamiento, cumplió una función política nada desdeñable”.¹⁸ Se debe precisar que dos fueron las Asambleas de Representantes del Distrito Federal que existieron bajo el esquema estudiado. Los periodos de dichas Asambleas fueron de 1988 a 1991 y de 1991 a 1994.

El entorno de la primera Asamblea de Representantes es la debatida y controvertida elección de 1988, respecto de la cual opina el doctor Covián que

verdad sabida, pruebas ocultas o destruidas, el candidato del PRI a la presidencia de la República perdió la elección en el D.F. El propio PRI sufrió la peor derrota de su historia en el D.F. hasta entonces, reflejándose tal resultado en la composición de la recién nacida ARDF. En este órgano el PRI tuvo de 1988 a 1991, 34 representantes contra 32 de los partidos de oposición en su conjunto. Esta precaria mayoría no tiene mayor consecuencia en cuanto a la gobernabilidad del D.F. porque la Asamblea como hemos visto, no poseía un gran peso estructural en la distribución de funciones de gobierno y administración en el D.F.¹⁹

El contrapeso a su falta de funciones en la toma de decisiones gubernamentales fue la discusión política que al interno de la Asamblea se ventilaba. Uno de los principales temas que se tocaban era la ilegitimidad del gobierno priista en turno. También se debatieron diversos temas respecto de los cuales extrañamente la Asamblea no tenía competencia alguna ni podía solucionarlos de forma directa por quedar fuera de su esfera administrativa de movimiento. No obstante, diversos grupos sociales se acercaron a la Asamblea, que comenzó a operar como centro de quejas y reclamos sociales.

Es en este sentido que considera Covián Andrade que

esta primera Asamblea, integrada por muy experimentados priistas de la vieja y de la nueva generaciones políticas (Martha Andrade del Rosal y Santiago Oñate, respectivamente), hábilmente coordinados y dirigidos por un político de características y capacidades poco usuales actualmente en nuestro país, como Fernando Ortiz Arana, cumplió satisfactoriamente con su función, no solamente en calidad de válvula de escape de un sistema político que principalmente en la capital estaba en ebullición, sino tan importante como lo anterior, justificando plenamente su existencia ante la opinión pública y ante quienes le auguraban

¹⁸ Miguel Covián Andrade, *Teoría constitucional*, op. cit., p. 456.

¹⁹ *Ibid.*

escasas posibilidades operativas, en tanto elemento incrustado de manera poco clara en la estructura constitucional ortodoxa de la República.²⁰

La segunda Asamblea de Representantes del Distrito Federal tuvo una composición diversa; en esta ocasión el PRI logró 40 escaños contra 26 de la oposición. Sin embargo, opina Covián Andrade, esta segunda Asamblea difícilmente hubiera logrado ocupar el espacio político que tuvo la primera. Esto se debe a que la calidad de los asambleístas pertenecientes al PRI era inferior a la de los integrantes de la primera; mientras que los asambleístas pertenecientes a los partidos de oposición, en especial el Frente Nacional en la primera Asamblea y el Partido de la Revolución Democrática (PRD) en la segunda, mejoraron claramente. De forma tal que en esta segunda Asamblea el PRI ganaba las votaciones gracias a su supremacía numérica, pero perdía los debates en la tribuna. Esto se debió a que, tomando como punto de partida la debacle electoral de 1988 en el D.F., el PRI decidió para la segunda elección de la Asamblea en 1991 que sus principales representantes entrarían mediante la lista de representación proporcional. Incluso ellos resultaron sorprendidos al ver que ganaban las elecciones uninominales en los 40 distritos de competencia, en la jornada que fue conocida como “la recuperación del sistema” y que más de un investigador ha puesto en entredicho.²¹ Sin embargo, lo importante fue que al obtener 40 lugares por medio de la elección uninominal, quedaron fuera los candidatos a asambleístas nombrados en la lista de las proporcionales, dejando sin lugar a los que ellos habían pensado como sus candidatos fuertes para el debate.

Nos dice Covián que

la oposición en cambio, señaladamente de izquierda, animada por la experiencia electoral de 1988 y deseosa de aprovechar políticamente este importante foro de rechazo y crítica al gobierno salinista, envió a hombres y mujeres cuyo número reducido (apenas una decena en el caso del PRD), fue ampliamente suplido por su combatividad y su capacidad polémica (Amalia García, Pablo Gómez), creándose un desequilibrio solamente superado...por vía del mayoriteo.²²

3.1.4 A manera de conclusión

Opina Francisco Peralta Burelo que

las reformas practicadas en los artículos 74, 79, 89, 110, 11 y 127 de la Constitución General de la República ciertamente no afectan, al menos en lo fundamental a la estructura jurídica del sistema institucional que se encuentra vigente en México, ya que únicamente inciden sobre cuestiones de forma que, más señaladamente en los numerales 74, 79 y 89, afectan la validez de determinados actos del Ejecutivo Federal; o en los supuestos del 110 y del 111 confieren personalidad de sujetos cualificados de la responsabilidad política y pe-

²⁰ *Ibid.*

²¹ Cf. Silvia Gómez Tagle, *De la alquimia al fraude en las elecciones mexicanas*, México, García y Valadés, 1994, p. 162; y de la misma autora, “Elecciones de 1991: la recuperación oficial”, México, *La Jornada*, 1993, p. 534.

²² Miguel Covián Andrade, *Teoría constitucional*, op. cit., p. 457.

nal, a los representantes ante la asamblea y el 127 sólo otorga a éstos derechos irrenunciables a la remuneración correspondiente [...] por virtud de las reformas a los artículos 74 y 79 se les suprime (en el primero de ellos) una facultad a la Cámara de Diputados (la de otorgar o negar su aprobación a los nombramientos de los magistrados del Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal que le somete el Presidente de la República), y en el segundo, se cancela igualmente, una potestad a la Comisión Permanente (la de otorgar o negar su aprobación a los nombramientos de magistrados del Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal) [...] El Distrito Federal pues, y en razón de este esquema, a partir de 1989 contará con un sistema *sui generis* de gobierno interior en donde concurrirán, con sus respectivas esferas de competencias debidamente delimitadas, los poderes federales con órganos locales. Coexistiendo y sin interferir entre sí. Así de esta guisa, la Federación conservará la titularidad del ejecutivo y la función legislativa, en tanto que aquel asumirá una parte de la gobernación a través de la Asamblea de Representantes y prestará –aunque no sea como poder– los servicios judiciales.²³

Por su parte, opina Covián Andrade que “bien podría decirse que esa primera reforma de las estructuras constitucionales del D.F. dejó prácticamente todo intacto (los poderes federales seguían investidos de jurisdicción local) y solamente agregó algo a lo ya existente, sin que por ese hecho esto se modificara mayormente en términos cualitativos.”²⁴ Esta opinión tiene como fundamento el hecho de que el poder Ejecutivo local se mantuvo en manos del presidente de la República; que el Departamento del Distrito Federal conservó su estructura centralizada y descentralizada aunque algunas facultades le fueron retiradas para otorgárselas a la Asamblea; y finalmente la función legislativa local fue conservada de forma total por el Congreso de la Unión con lo cual quedaba sin efecto la búsqueda de establecer un Congreso local.

En efecto, la Asamblea de Representantes del Distrito Federal tuvo un otorgamiento de facultades que la clasifican como híbrido.

Esta indefinición derivada del hecho de que para su diseño se tomaron los aspectos estructurales y funcionales que en el proyecto del Congreso Local estaban clara y adecuadamente concebidos para un órgano legislativo, pero en cuanto a su configuración competencial, que era lo que más dudas suscitaba en el presidente y sus asesores por ser una cuestión sustancial, prevaleció la idea de una especie de cabildo. Resultado final: un órgano que visto desde afuera parecía un congreso legislativo, acercándose un poco más y observando cómo funcionaba, conservaba esa apariencia, pero analizando con detenimiento lo que hacía, esto es, el producto de su trabajo, esa apariencia se diluía...²⁵

²³ Francisco Peralta Burelo, *op. cit.*, pp. 120-122.

²⁴ Miguel Covián Andrade, *Teoría constitucional*, *op. cit.*, p. 451.

²⁵ *Ibid.*

Concluye Covián Andrade diciendo que

la decisión final, como es característico del sistema presidencialista mexicano, fue tomada por el titular del ejecutivo, con base en las opciones finales que los miembros de su gabinete y demás funcionarios cercanos sometieron a su sanción, de lo que es absolutamente posible

sostener que la determinación definitiva fue autoritaria, no necesariamente sustentada en un profundo conocimiento del tema, sino adoptada a partir de lo políticamente más conveniente, independientemente de los resultados de una consulta pública, cuyo propósito fue el de tratar de legitimar una reforma constitucional electoral y al D.F., que fue en suma, una más de tantas “transacciones políticas” pudiendo haber representado un avance considerable en el proceso de transformación de las estructuras jurídicas del Distrito Federal.²⁶

La última opinión que presento es la de José Ángel Conchello Dávila, representante del PAN en las Audiencias Públicas Sobre la Reforma Electoral de 1989, que en dicho foro dijo:

estamos de acuerdo en que la creación de la Asamblea de Representantes del Distrito Federal es un avance en la democracia capitalina, pero discrepamos en el hecho de que se le den atribuciones que son las de un regidor de ayuntamiento pueblerino; discrepamos en el hecho de que el pueblo capitalino necesita una Cámara Local de Diputados y se le dio un cuerpo que no legisla, que sólo reglamenta. Podemos decir que el pueblo capitalino está pidiendo una pala y se le dio una cuchara.²⁷

3.2 REFORMAS AL ARTÍCULO 73 FRACCIÓN VI DE 1989-1990

Los tiempos en que se llevó a cabo la reforma de 1989-1990 del régimen jurídico del Distrito Federal son los siguientes:

- **7 de enero de 1989.** Sesión de la Comisión Federal Electoral donde el C. Presidente Lic. Carlos Salinas de Gortari hace la solicitud de realizar audiencias públicas sobre la Reforma Electoral.
- **17 de enero de 1989.** Instalación de la Comisión Especial para la Consulta Pública sobre Reforma Electoral y la Concertación entre los Partidos Políticos Nacionales.
- **1º de febrero de 1989.** Primera Audiencia Pública: Derechos Políticos y Representación Nacional.
- **8 de febrero de 1989.** Segunda Audiencia Pública: Derechos Políticos y Representación Nacional.
- **15 de febrero de 1989.** Tercera Audiencia Pública: Régimen de Partidos y Asociaciones Políticas Nacionales.
- **22 de febrero de 1989.** Cuarta Audiencia Pública: Régimen de Partidos y Asociaciones Políticas Nacionales.
- **1º de marzo de 1989.** Quinta Audiencia Pública: Política y Medios de Comunicación Social.
- **8 de marzo de 1989.** Sexta Audiencia Pública: Política y Medios de Comunicación Social.

²⁶ *Ibid.* p. 450.

²⁷ *Consulta Pública sobre Reforma Electoral. Memoria de 1989, op. cit., p. 304.*

- **15 de marzo de 1989.** Séptima Audiencia Pública: Registro Nacional de Electores.
- **29 de marzo de 1989.** Octava Audiencia Pública: Organismos, Procesos y Contencioso Electoral.
- **5 de abril de 1989.** Novena Audiencia Pública: Organismos, Procesos y Contencioso Electoral.
- **12 de abril de 1989.** Décima Audiencia Pública: Organismos, Procesos y Contencioso Electoral.
- **19 de abril de 1989.** Décimo Primera Audiencia Pública: Instituciones Políticas del Distrito Federal.
- **26 de abril de 1989.** Décimo Segunda Audiencia Pública: Instituciones Políticas del Distrito Federal.
- **16 de octubre de 1989.** Primera lectura del dictamen en la Cámara de Diputados
 - Se dispensa de la segunda lectura.
 - Se aprueba en lo general por 346 votos a favor y 70 votos en contra.
 - Se discute en lo particular el 17 de octubre de 1989.
 - Se aprueba en lo particular por 311 votos a favor y 46 en contra.
 - Pasa a la Cámara de Senadores del Congreso de la Unión.
- **18 de octubre de 1989.** La Cámara de Senadores del Congreso de la Unión recibe el decreto de reforma enviado por la Cámara de Diputados.
- **19 de octubre de 1989.** Primera lectura del dictamen en la Cámara de Senadores.
 - Se dispensa de la segunda lectura.
 - Se aprueba en lo general con 48 votos a favor y 3 en contra.
 - Se discute en lo particular el 20 de octubre de 1989.
 - Se aprueban en lo particular los artículos V, 35 fr. III, 41, 54, 60 y 73 fr. VI base III por 48 votos a favor y 3 en contra.
 - Pasa a las legislaturas locales para los efectos constitucionales.
- **4 de abril de 1990.** Declaratoria de la Reforma.
- **6 de abril de 1990.** Publicación de la modificación constitucional en el *Diario Oficial de la Federación*.

3.2.1 Consulta y foros

Para la realización de la reforma de 1989-1990 se organizaron diversos foros denominados “Audiencias Públicas sobre la Reforma Electoral”, las cuales se llevaron a cabo del 9 de enero de 1989, fecha en que se realizó la solicitud de su conformación en la sesión de la Comisión Federal Electoral, al 26 de abril de 1989, fecha de la última Audiencia Pública.

Para la organización de las audiencias se creó una comisión especial constituida con un total de nueve integrantes de la Comisión Federal Electoral, que eran el comisionado del Poder Ejecutivo federal, quien la presidía; los comisionados de las cámaras de Diputados y de Senadores, y finalmente, un comisionado por cada uno de los partidos

políticos nacionales. El secretario técnico de la Comisión Federal Electoral lo era también de la Comisión Especial (artículo segundo de la convocatoria).

Se convocó a ciudadanos, partidos políticos nacionales, asociaciones políticas nacionales, organizaciones sociales y políticas e instituciones académicas (artículo primero de la convocatoria). Sin embargo, desde la sesión del 9 de enero de 1989, donde se hace la solicitud de realización de las audiencias por parte del presidente de la República, se deja claro que sólo se recogerán las distintas opiniones de los mexicanos en la materia, pero “la revisión del marco jurídico electoral será consecuencia del grado de acuerdo que los partidos políticos logren alcanzar”;²⁸ esto se reafirma cuando, en dicha sesión se concluye diciendo: “por todas las consideraciones anteriores y a partir del consenso logrado entre las organizaciones partidistas y las instituciones gubernamentales aquí representadas, se ha acordado la creación de una Comisión Especial para la Consulta Pública Sobre la Reforma Electoral y la Concertación entre los partidos Políticos Nacionales.”²⁹ Finalmente era la Comisión Especial la que determinaba por consenso a los ciudadanos, organizaciones e instituciones académicas a quienes se invitaba a las audiencias (artículo tercero de la convocatoria).

Las formas de participación en las audiencias se establecieron en los puntos tercero y cuarto de la convocatoria; ellas eran mediante comparecencia en la audiencia o mediante estudio que se remitiera a la comisión. En caso de optarse por la comparecencia, se debía solicitar por escrito a la Comisión Especial para la realización de las audiencias, y anexar la ponencia correspondiente.

Las propuestas de la oposición en las audiencias pueden englobarse en los siguientes puntos:

- Empequeñecer el territorio del Distrito Federal a 10 km² y con el resto formar la entidad federativa autónoma número 32.
- Cambiar la sede de los poderes de la Unión y hacer del Distrito Federal una entidad federativa autónoma.
- Conformar al Distrito Federal como entidad federativa autónoma, ya que esto no es incompatible con que continúe siendo asiento de los poderes de la Unión.
- Dejar los poderes de la Unión en el Distrito Federal y establecer competencias diferenciadas con poderes locales específicos.

Por su parte, el PRI dejó clara su postura en la participación de José Antonio Padilla, quien dijo que,

en relación con las instituciones del Distrito Federal, el partido ha sostenido su punto de vista de mantener la estructura que señala la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Que el Distrito Federal se mantenga en los términos señalados por el artículo 44 constitucional, ya que no se considera conveniente la creación de un estado en la ciudad de México. Que el Congreso conserve las facultades estipuladas en el artículo 73 en relación con el Distrito Federal, excepción hecha en lo relativo a las facultades de la Asamblea de

²⁸ *Consulta Pública sobre Reforma Electoral. Memoria de 1989, op. cit.*, p. 17.

²⁹ *Ibid.* p. 21.

Representantes del Distrito Federal [...] Que se mantenga la disposición VI, base 1ª del artículo 73 que señala que el gobierno del Distrito Federal estará a cargo del Presidente de la República, quien lo ejercerá por conducto del órgano u órganos que determine la ley respectiva, y las facultades del Presidente estipuladas en el artículo 89 fracción II en relación con el gobierno del Distrito Federal.³⁰

Asimismo, se dieron argumentos para realizar el cambio de delegaciones por municipios. Al respecto, opinó Héctor Ramírez Cuéllar, delegado por el Partido Popular Socialista (PPS) que

una reforma importante que debe sufrir dicha ley es la relativa a la elección directa, secreta y universal de los delegados y para ello no se requiere, de momento, ningún cambio jurídico o político de fondo. Los delegados, a semejanza de los presidentes municipales, son los funcionarios que están más íntimamente relacionados con los problemas de la ciudad y de sus habitantes, pero el hecho de que sean designados, no les permite asumir con responsabilidad sus funciones, porque como es natural, se sienten más ligados o comprometidos con quien los nombró que con el pueblo. Las delegaciones son, en la actualidad, meras estructuras administrativas descentralizadas del Departamento del Distrito Federal para la prestación de servicios y carecen de un órgano de representación política y social en su interior a semejanza de los cabildos en los ayuntamientos. Esta ausencia, también implica una negación de la realidad con la formalidad. En la mayoría de las delegaciones triunfaron los partidos del Frente Democrático Nacional pero no tienen ningún espacio de poder o participación, sólo por el hecho de que los delegados son nombrados por funcionarios superiores, como el Jefe del Departamento y el Presidente de la República. No entendemos cómo puede administrarse o gobernarse una delegación cuando el partido al que pertenece el delegado en turno, apenas obtuvo en promedio el 20 % de los sufragios. Las delegaciones en el transcurso de los años, han ido configurando zonas más o menos homogéneas desde el punto de vista económico social, los problemas que se han presentado son comunes y generales, y por lo tanto, en la práctica han estado sentándose las bases materiales para una estructura de gobierno de carácter municipal.³¹

La argumentación del PRI para evitar las modificaciones en el régimen delegacional estuvieron a cargo de Jaime Aguilar Álvarez, e iban en el siguiente tenor:

...imaginémonos por un momento estos servicios fundamentales que tiene a su cargo el municipio, divididos en la ciudad de México. Ya hablamos de la Asamblea y los bandos de policía y buen gobierno. Imaginémonos el drenaje de la ciudad, el agua potable de la ciudad, la seguridad pública de la ciudad, manejada aisladamente en cada una de las 16 delegaciones [...] sería verdaderamente el caos. Si estamos pretendiendo crear municipios para que desde su nacimiento tengan que ceder a organismos supramunicipales la organización de estas facultades, que son fundamentales de los municipios, estamos cayendo en una proposición meramente especulativa.³²

³⁰ *Ibid.* p. 382.

³¹ *Ibid.* p. 312.

³² *Ibid.* p. 357.

Al respecto, opina José Ángel Conchello Dávila, representante del PAN en las audiencias, que

cuando se conoce la trabazón que hay entre todas las delegaciones para constituir esta gran red de servicios que es la Ciudad de México, se ve que las atribuciones que la Constitución señala a los municipios en el Artículo 115 no pueden aplicarse a la letra a una delegación metropolitana. Si a los municipios se les encarga servicios de agua, policía, drenaje y otros que aquí dependen de un plano regulador que trasciende incluso al Distrito Federal, pensar que no debe haber más democracia en el Distrito Federal porque no funciona la estructura municipal, es cerrarse a las posibilidades de solución. Debe pensarse en que la estructura delegacional que integra el conjunto del Distrito Federal, tiene forzosamente un área técnica y un área política. En una gran simplificación puede pensarse que todos los aspectos técnicos de la conurbación capitalina pueden y deben ser resueltos desde un solo sitio de coordinación administrativa, y que los aspectos políticos, la atención directa de los ciudadanos debe resolverse en forma autónoma por las delegaciones con gobernantes electos.³³

Vale la pena hacer notar que la oposición ejerce mayor presión en el sentido de lograr la elección de los delegados a través del sufragio efectivo, universal y secreto, pero su inquietud no parece estar en torno a los servicios que deba ofrecer y garantizar cada delegación, ni mucho menos en la garantía democrática establecida en el artículo 3º constitucional fr. II, inciso a), consistente especialmente en el constante mejoramiento económico, social y cultural del pueblo que, tratándose de una Federación, debiera tener su principal promotor en el municipio o, en su caso, las delegaciones. Esta discusión se encuentra lejos aun de la oposición, la que se manifiesta sólo por la apertura de la designación de los delegados, como se hace evidente en la intervención del PAN.

3.2.2 Modificaciones del 6 de abril de 1990

Si de algo se puede calificar a estas modificaciones al régimen jurídico del Distrito Federal es de escasas; de poco sirvieron las audiencias celebradas previo el acuerdo del Congreso de la Unión y en nada fueron tomadas en cuenta las opiniones de los partidos de oposición.

Se modifica únicamente la base 3ª del artículo 73 constitucional, fr. VI, en lo relativo a la representación proporcional y a las constancias de asignación.

3.2.2.1 Representación proporcional

En lo que hace a la elección de los 26 representantes a la Asamblea elegidos según el principio de representación proporcional y el sistema de listas en una sola circunscripción plurinominal, se establecen las siguientes bases:

³³ *Ibid.* p. 306.

- a) Para que un partido político pudiera registrar su lista debía acreditar que presentaría candidatos a la elección por el principio de votación mayoritaria relativa mediante el sistema de distritos electorales uninominales en todos los distritos. Esto hacía más competitivas las elecciones, pero pulverizaba los votos en varios candidatos.
- b) Los partidos políticos que alcanzaran 1.5 % del total de la votación emitida para la lista de la circunscripción plurinominal tenían derecho a representantes según el principio de representación proporcional.
- c) A los partidos que cumplieran con estos dos requisitos se les asignarían representantes de representación proporcional, siguiendo el orden por ellos establecido en la lista de candidatos correspondiente.

3.2.2.2 Constancias de asignación y cláusula de gobernabilidad

En lo que hace a las constancias de asignación se establecen las siguientes reglas:

- a) Ningún partido político podía contar con más de 43 representantes electos por ambos principios.
- b) Se establece en el nivel constitucional la conocida cláusula de gobernabilidad que otorga al partido político que obtenga el mayor número de constancias de mayoría y por lo menos 30% de la votación en el Distrito Federal, la asignación de representantes suficiente para alcanzar la mayoría absoluta de la Asamblea.

3.2.2.3 Régimen electoral

En cuanto al régimen electoral, el artículo 73, fr. VI, base 3ª constitucional establecía que para la organización y contencioso electorales de la elección de los representantes a la Asamblea del Distrito Federal se estaría a lo dispuesto por el artículo 41 constitucional. Dicho artículo fue adicionado el 6 de diciembre de 1977 y el 6 de abril de 1990 de forma acumulativa y no excluyente. Establece el artículo 41 constitucional lo siguiente:

Texto de 1917:

- El pueblo ejerce su soberanía por medio de los poderes de la Unión y por los de las entidades federativas.

Adiciones de 1977:

- Los partidos políticos son entidades de interés público.
- Los fines de los partidos políticos son: 1) promover la participación del pueblo en la vida democrática, 2) contribuir a la integración de la representación nacional y 3) como organizaciones de ciudadanos, hacer posible el acceso de éstos al ejercicio del poder público, de acuerdo con los programas, principios e ideas que postulan y mediante el sufragio universal, libre, secreto y directo.

- Los partidos políticos tendrán derecho a uso en forma permanente de los medios de comunicación social.
- En los procesos electorales federales los partidos políticos nacionales deberán contar, en forma equitativa, con un mínimo de elementos para sus actividades tendientes a la obtención del sufragio popular.
- Los partidos políticos nacionales tendrán derecho a participar en las elecciones estatales y municipales.

Adiciones de 1990:

- La organización de las elecciones federales es una función estatal que se ejerce por los poderes Legislativo y Ejecutivo de la Unión, con la participación de los partidos políticos nacionales y de los ciudadanos.
- Esta función se realizará a través de un organismo público dotado de personalidad jurídica y patrimonio propios.
- La certeza, legalidad, imparcialidad, objetividad y profesionalismo serán principios rectores en el ejercicio de esta función estatal.
- El organismo público será autoridad en la materia, profesional en su desempeño y autónomo en sus decisiones; contará en su estructura con órganos de dirección, así como con órganos ejecutivos y técnicos. De igual manera, contará con órganos de vigilancia que se integrarán mayoritariamente por representantes de los partidos políticos nacionales.
- El órgano superior de dirección se integrará por consejeros y consejeros magistrados designados por los poderes Legislativo y Ejecutivo y por representantes nombrados por los partidos políticos. Los órganos ejecutivos y técnicos dispondrán del personal calificado necesario para prestar el servicio electoral profesional, los ciudadanos formarán las mesas directivas de casillas.
- El organismo público agrupará para su desempeño, en forma integral y directa, las actividades relativas al padrón electoral, preparación de la jornada electoral, cómputos y otorgamiento de constancias, capacitación electoral y educación cívica e impresión de materiales electorales. Asimismo, atenderá lo relativo a los derechos y prerrogativas de los partidos políticos. Las sesiones de todos los órganos colegiados electorales serán públicas.
- La ley establecerá un sistema de medios de impugnación de los que conocerán el organismo público y un tribunal autónomo que será órgano jurisdiccional en materia electoral. Dicho sistema dará definitividad.
- El tribunal electoral funcionará en pleno o salas regionales, resolverá en una sola instancia y sus sesiones serán públicas.
- Los poderes Legislativo y Ejecutivo garantizarán su debida integración.
- Contra sus resoluciones no procederá juicio ni recurso alguno.
- Para el ejercicio de sus funciones contará con cuerpos de magistrados y jueces instructores, los cuales serán independientes y responderán sólo al mandato de

la ley, a las distintas etapas de los procesos electorales y garantizará que los actos y resoluciones electorales se sujeten invariablemente al principio de legalidad.

- Los consejeros magistrados y los magistrados del tribunal deberán satisfacer los requisitos que señale la ley, que no podrán ser menores a los que señala esta Constitución para ser ministro de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.
- Serán electos por el voto de las dos terceras partes de los miembros presentes de la Cámara de Diputados, de entre los propuestos por el Ejecutivo federal. Si dicha mayoría no se lograra en la primera votación, se procederá a insacular de los candidatos propuestos, el número que corresponda de consejeros magistrados y magistrados del tribunal.

El Colegio electoral que calificaba la elección de los representantes a la Asamblea estaba integrado por los presuntos representantes que hubieran obtenido constancias de mayoría o de asignación proporcional en su caso, los que debían estar a lo dispuesto por el artículo 41, el cual ya fue explicado, y el artículo 60 constitucional, modificado el 6 de abril de 1990 que al respecto establece:

- Cada cámara calificará a través de un colegio electoral la elegibilidad y la conformidad a la ley de las constancias de mayoría o de asignación proporcional a fin de declarar, cuando proceda, la validez de la elección de sus miembros.
- El Colegio Electoral de la Cámara de Diputados se integrará por cien presuntos diputados propietarios nombrados por los partidos políticos en la proporción que les corresponda respecto del total de las constancias otorgadas en la elección de que se trate.
- El Colegio Electoral de la Cámara de Senadores se integrará, tanto con los presuntos senadores que hubieran obtenido la declaración de la legislatura de cada Estado y de la Comisión Permanente del Congreso de la Unión, en caso del Distrito Federal, como con los senadores de la anterior legislatura que continuarán en el ejercicio de su encargo.
- Las constancias otorgadas a presuntos legisladores cuya elección no haya sido impugnada ante el tribunal serán dictaminadas y sometidas desde luego a los colegios electorales, para que sean aprobadas en sus términos, salvo que existiesen hechos supervenientes que obliguen a su revisión por el colegio electoral correspondiente.
- Las resoluciones del tribunal electoral serán obligatorias y sólo podrán ser modificadas o revocadas por los colegios electorales mediante el voto de las dos terceras partes de sus miembros presentes, cuando de su revisión se deduzca que existan violaciones a las reglas en materia de admisión y valoración de pruebas y en la motivación del fallo, o cuando éste sea contrario a derecho.
- Las resoluciones de los colegios electorales serán definitivas e inatacables.

Mientras que en el régimen electoral de la Asamblea de Representantes de 1986 sólo era aplicable el artículo 60 constitucional, como se desprende del texto estudiado, en estas modificaciones es aplicable también el artículo 41 constitucional, con las modificaciones que en la misma fecha se le hicieron a ambos artículos.

3.3 REFORMAS DE TRANSICIÓN AL ARTÍCULO 122 CONSTITUCIONAL DE 1993

En el dictamen de las modificaciones constitucionales en estudio se dice que el Distrito Federal

es una concentración completamente urbana y comunicada, con expectativas crecientes de expansión, con niveles de exigencia ciudadana mayores a los que se registran en otras capitales nacionales. En él se da la coexistencia civilizada no sólo de partidos políticos nacionales, sino entre todo tipo de movimientos sociales, organizaciones no gubernamentales y ciudadanos que exigen mayores espacios de participación, nuevas formas de representación, solución a un cúmulo extraordinario de demandas y garantías para el ejercicio de los derechos políticos ciudadanos. Todas las fuerzas políticas han coincidido en que la forma vigente de organización política y administrativa del Distrito Federal debe modificarse para dar paso a una nueva estructura institucional que fortalezca la capacidad de administración y respuesta del gobierno de la ciudad; que garantice la estabilidad de la que hemos gozado; que responda a la demanda de garantizar el ejercicio de los derechos políticos de sus habitantes, en equilibrio con la presencia de los poderes federales y las seguridades que requieren para ejercer la soberanía nacional de la que son depositarios.³⁴

Este papel de reciente creación que juega el Distrito Federal a partir de la conformación de diversas fuerzas sociales distintas a los partidos políticos es uno de los fundamentos de hecho de las modificaciones de 1994.

En abril de 1992, el entonces Jefe de del DDF informó a la Asamblea de Representantes que el Presidente de la República le había dado instrucciones de iniciar un diálogo político que pudiera conducir a la reforma del gobierno de la ciudad. Un año después, ante la misma Asamblea, el regente presentó la propuesta que hace el gobierno del presidente Salinas de Gortari, la cual había tomado en cuenta el conjunto de posiciones iniciales y las reflexiones que se habían hecho en las Mesa de Concertación, así como las opiniones de personas informadas y comprometidas con la ciudad, y las inquietudes ciudadanas recogidas en un plebiscito organizado desde la sociedad civil.³⁵

Los tiempos en que se llevó a cabo la reforma en estudio se presentan en el siguiente cuadro:

³⁴ *Diario de los Debates*, Cámara de Diputados del Congreso de los Estados Unidos Mexicanos, periodo extraordinario, México, año II, núm. 8, jueves 2 de septiembre de 1993, p. 544.

³⁵ Paulina Fernández Christlieb, *op. cit.*, p. 265.

REFORMA AL ARTÍCULO 122 CONSTITUCIONAL DE 1993		
Fecha	Trámite del proceso	Órgano que lo realiza
5/julio/1993	Fecha de la Iniciativa de Decreto de Reforma	Poder Ejecutivo Federal
6/julio/1993	Se recibe la Iniciativa y se turna a comisiones	Cámara de Diputados del Congreso de la Unión
2/sep/1993	Primera lectura del Dictamen de las comisiones	Cámara de Diputados del Congreso de la Unión
3/sep/1993	Segunda lectura del Dictamen de las comisiones	Cámara de Diputados del Congreso de la Unión
3/sep/1993	Debate del Dictamen y Aprobación: • En lo general: 282 votos a favor y 42 en contra • En lo particular: Art. 44, 73, 74, 76 y 122: 306 votos a favor y 28 en contra; Art. 122 fr. IV y 11º transitorio: 319 votos a favor y 20 en contra; Art. 76: 319 votos a favor y 20 en contra; Art. 105: 319 votos a favor y 43 votos en contra	Cámara de Diputados del Congreso de la Unión
4/sep/1993	Remisión del decreto de la Cámara de Diputados a la de Senadores y envío a comisiones de la Cámara de Senadores	Cámara de Senadores del Congreso de la Unión
6/sep/1993	Primera lectura del Dictamen	Cámara de Senadores del Congreso de la Unión
9/sep/1993	Dispensa de la segunda lectura del Dictamen, debate y aprobación: • Se toma votación conjunta en lo general y en lo particular • Se aprueba en lo general y en lo particular por 47 votos a favor y uno en contra • Pasa el decreto a las legislaturas de los estados	Cámara de Senadores del Congreso de la Unión
20/oct/1993	Proyecto de Declaratoria	Cámara de Diputados del Congreso de la Unión
25/oct/1993	Publicación en el <i>Diario Oficial de la Federación</i>	Secretaría de Gobernación

3.3.1 Concepto del Distrito Federal

³⁶ “Decreto por el que se reforman los artículos 31, 44, 73, 74, 79, 89, 104, 105, 107, 122 así como la denominación del título quinto, adición de una fracción IX al artículo 76 y un primer párrafo al 119 y se deroga la fracción XVII del artículo 89 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos”, en *Diario Oficial de la Federación*, México, tomo CDLXXXI, No 18, lunes 25 de octubre de 1993, p. 2.

El Distrito Federal es conceptuado en el artículo 44 de la Constitución que a continuación transcribo: “Art. 44. La ciudad de México es el Distrito Federal, sede de los Poderes de la Unión y Capital de los Estados Unidos Mexicanos. Se compondrá del territorio que actualmente tiene y en el caso de que los poderes federales se trasladen a otro lugar, se erigirá en el Estado del Valle de México con los límites y extensión que le asigne el Congreso General.”³⁶

Por su parte, el artículo 2º del Estatuto de Gobierno también establece que la ciudad de México es el Distrito Federal, sede de los poderes de la Unión y capital de los

Estados Unidos Mexicanos. Pero avanza un poco más cuando especifica que el Distrito Federal es una entidad federativa con personalidad jurídica y patrimonio propio, con plena capacidad para adquirir y poseer toda clase de bienes que le sean necesarios para la prestación de servicios públicos a su cargo y, en general, para el desarrollo de sus propias actividades y funciones.

Al respecto, ya hemos hecho el análisis correspondiente de la naturaleza jurídica y política del Distrito Federal, al cual me remito, aclarando únicamente que tanto el artículo 44 de la Constitución, reformado el 25 de octubre de 1993, como el artículo 2° del Estatuto de Gobierno creado el 26 de julio de 1994, no han sufrido modificación alguna a la fecha.

3.3.2 Supeditación de poderes

Lo que estudiaremos en este inciso es la contestación a la pregunta: ¿cuáles son los poderes que se encuentran a cargo del Distrito Federal? De conformidad con el artículo 122 constitucional y el artículo 7° del Estatuto, “el gobierno del Distrito Federal está a cargo de los poderes de la Unión, los cuales lo ejercerán por sí y a través de los órganos de gobierno del Distrito Federal representativos y democráticos, que establece esta Constitución.”³⁷ Asimismo, el dictamen previo especificaba que

radica aquí la importancia de las iniciativas en comento: organizar la convivencia política en la ciudad, considerando su naturaleza y características bajo el establecimiento de un gobierno propio, basado en el principio fundamental de que el Distrito Federal seguirá siendo sede de los poderes Federales; por esta razón el gobierno del Distrito Federal estará a cargo de dichos poderes que lo ejercerán por sí y a través de órganos locales de gobierno creados específicamente para la acción gubernativa y de administración en la ciudad.³⁸

Vemos pues que en principio, la constante seguirá siendo en esta reforma mantener el control de los poderes locales por los poderes federales. No obstante, para Miguel Covián Andrade,

en este caso sí se crearon órganos de gobierno propio para el D.F. (lo cual sin duda es cierto, en especial la Asamblea de Representantes a la cual se le otorgan facultades legislativas), lo que obligó a construir el nuevo diseño con base en dos ejes principales: la redistribución de jurisdicciones entre los poderes federales y los locales en el ámbito territorial del D.F. y las relaciones políticas entre el Presidente y el Congreso de la Unión frente al gobierno local y a la Asamblea de Representantes.³⁹

Por su parte, para Eduardo Escobedo Miramontes, el avance es

más importante, es un punto de carácter de principio elemental, es decir, si en 1857 el debate histórico, y después lo fue en 1917 también en 1928 y otra vez en 1986, cuando

³⁷ “Decreto por el que se reforman los artículos 31, 44, 73, 74, 79, 89, 104, 105, 107, 122 así como la denominación del título quinto, adición de una fracción IX al artículo 76 y un primer párrafo al 119 y se deroga la fracción XVII del artículo 89 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos”, en *Diario Oficial de la Federación*, México, tomo CDLXXXI, núm. 18, lunes 25 de octubre de 1993, p. 3 y “Estatuto de Gobierno del Distrito Federal”, *Diario Oficial de la Federación*, México DF, tomo CDXC, núm. 20, martes 26 de julio de 1994, p. 46.

³⁸ *Diario de los Debates*, Cámara de Diputados del Congreso de los Estados Unidos Mexicanos, periodo extraordinario, México, año II, núm. 8, jueves 2 de septiembre de 1993, p. 546.

³⁹ Miguel Covián Andrade, *Teoría constitucional*, op. cit., p. 459.

se creó la Asamblea solamente con un perfil reglamentario, el debate se centraba en si era posible coexistir poderes federales y órganos locales, bueno, esa misma cuestión es el punto medular que se debatió en 1993 y el paso que se dio fue en el sentido de decir sí es posible, la coexistencia no tendrá lugar en una visualización de Zarco, en un estado de la República, tendrá lugar en un espacio que seguirá siendo Distrito Federal.⁴⁰

No debemos olvidar que para Eduardo Escobedo la esencia del Distrito Federal, a diferencia de lo que hemos expuesto, es la estancia de los poderes federales, y es precisamente a la posibilidad de coexistencia entre poderes federales y locales en un mismo ámbito territorial a lo que se refiere.

Es este pues el avance que encontramos en las modificaciones de 1993. Finalmente el debate ha sido resuelto y se establecen órganos locales, aunque con importantes facultades de los órganos federales y con supremacía de éstos de conformidad con el artículo 122 constitucional. No obstante, poco a poco irán avanzando las facultades autónomas de los poderes locales del Distrito Federal.

3.3.3 Transición por etapas

En el decreto de iniciativa de reforma se propone un cambio paulatino de las instituciones de gobierno del Distrito Federal; a este proceso se le llamó “transición por etapas”. Se argumenta en dicha iniciativa que “la reforma que se propone implica cambios en toda la organización institucional y administrativa del gobierno del Distrito Federal. Es necesario que estos cambios se introduzcan gradualmente con el propósito de no generar vacíos legales o desórdenes administrativos en una ciudad con márgenes tan estrechos para su adecuada conducción.”⁴¹ Por ello, en los artículos quinto y sexto transitorios del decreto de fecha 25 de octubre de 1993 se especifica:

- El primer nombramiento para el cargo de jefe del Distrito Federal, en los términos de este decreto, se verificaría en el mes de diciembre de 1997, y el periodo constitucional respectivo concluiría el 2 de diciembre del año 2000. Suceso que no ocurrió debido a las modificaciones previas que se hicieron al artículo 122 constitucional.
- Los consejos ciudadanos por demarcación territorial se elegirían e instalarían en 1995.

De esta forma, se establecen los siguientes pasos:

- a) El primer paso sería el establecimiento de las facultades legislativas para la Asamblea de Representantes del Distrito Federal. Se piensa que es indispensable que la Asamblea cuente con facultades para elaborar los ordenamientos que habrán de sustentar la nueva organización institucional. Esto sucedería en 1994.

⁴⁰ Eduardo Escobedo Miramontes, “Régimen constitucional en el Distrito Federal”, en José Antonio González Fernández (comp.), *Distrito Federal, sociedad, gobierno y justicia*, op. cit., pp. 104-105.

⁴¹ *Diario de los Debates*, Cámara de Diputados del Congreso de los Estados Unidos Mexicanos, segundo periodo ordinario, México, año II, núm. 29, martes 6 de julio de 1993, p. 2507.

- b) 1995 era el año determinado para la elección de los consejos ciudadanos delegacionales.
- c) Finalmente, en 1997 se llevaría a cabo la primera elección indirecta del jefe de Gobierno de la ciudad de México.

No debe olvidarse que en esta reforma aún no se planteaba la elección directa de los delegados.

3.3.4 Facultades del Congreso de la Unión

El Congreso de la Unión conserva importantes facultades, que hemos organizado en los rubros de nombramiento y remoción del jefe del Distrito Federal; expedición del Estatuto de Gobierno; facultades legislativas y facultades presupuestarias.

3.3.4.1 Facultad de nombrar y remover al Jefe del Distrito Federal

En lo que hace a la facultad de designar al jefe del Distrito Federal, corresponde específicamente a la Cámara de Senadores, y sólo en caso de que la Asamblea de Representantes del Distrito Federal desechara en dos ocasiones la designación que hiciera el presidente de la República.

Al respecto, el artículo 26 del Estatuto establece que “corresponde a la Cámara de Senadores del Congreso de la Unión nombrar al Jefe del Distrito Federal, en los términos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y de este Estatuto.”⁴² Se refiere a la facultad de nombrarlo cuando la Asamblea haya rechazado dos veces el nombramiento.

En cuanto a la remoción del jefe del Distrito Federal, de conformidad con el artículo 122 fr. VI inciso *i*) constitucional y el artículo 27 y 63 del Estatuto de Gobierno, el jefe del Distrito Federal podía ser removido de su cargo por el Senado, y en los recesos de éste, por la Comisión Permanente. Se establecían como fuentes de la remoción las causas graves que afectaran las relaciones con los poderes de la Unión o el orden público en el Distrito Federal, las cuales fueron posteriormente establecidas en el Estatuto de Gobierno.

El artículo 66 del Estatuto de Gobierno del Distrito Federal establecía como causales de remoción las siguientes:

- Invadir de manera reiterada y sistemática la esfera de competencia de los poderes de la Unión.
- Abstenerse de ejecutar, en forma reiterada y sistemática, los actos legislativos, jurisdiccionales y administrativos que dicten los poderes de la Unión.
- No refrendar los decretos promulgatorios del presidente de la República respecto de las leyes o decretos que expida la Asamblea de Representantes del Distrito Federal.

⁴² “Estatuto de Gobierno del Distrito Federal”, *Diario Oficial de la Federación*, México DF, tomo CDXC, núm. 20, martes 26 de julio de 1994, p. 46.

- Ejercer en contravención de la ley y demás disposiciones aplicables, los montos de endeudamiento aprobados por el Congreso de la Unión.
- No proporcionar, de manera reiterada sistemática, con oportunidad y veracidad al presidente de la República el informe que sobre el ejercicio de los montos autorizados de endeudamiento hubiere realizado.
- Utilizar la fuerza pública fuera de las facultades de dirección que en materia de seguridad pública le delegue el presidente de la República, afectando así el orden público.
- Las demás que a juicio de la Cámara de Senadores afecten gravemente las relaciones con los poderes de la Unión o el orden público en el Distrito Federal.⁴³

La solicitud de remoción debía ser presentada por la mitad de los miembros de la Cámara de Senadores o de la Comisión Permanente, en su caso. Sin embargo, de conformidad con el artículo 28 del Estatuto, la Suprema Corte de Justicia de la Nación, el presidente de la República o la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión, podían hacer del conocimiento de la Cámara de Senadores o, en su caso, de la Comisión Permanente del Congreso de la Unión, la presunta existencia de causas graves que afectasen sus relaciones con el jefe del Distrito Federal o el orden público en el mismo.

El comunicado que enviara cualquiera de los tres organismos mencionados debía ser presentado por la mayoría de sus miembros, expresar los hechos que se estimase afectaban o habían afectado las relaciones con los poderes de la Unión o del orden público en el Distrito Federal y las disposiciones jurídicas que se considerase fueron contravenidas o incumplidas (Art. 64 del Estatuto).

Para que la Cámara de Senadores diera paso al procedimiento de remoción del jefe del Distrito Federal por medio del comunicado antes explicado, era necesario que el mismo fuera hecho suyo por la mitad de los miembros de la Cámara de Senadores o de la Comisión Permanente (Art. 65 del Estatuto).

En caso de que el jefe del Distrito Federal fuera removido, el presidente de la República haría un nuevo nombramiento que debía someterse al procedimiento normal de designación ante la Asamblea Legislativa.

En correspondencia con esta nueva facultad otorgada al Senado, el artículo 76 fr. IX establece que es facultad exclusiva del mismo la de nombrar y remover al jefe del Distrito Federal en los supuestos previstos en la Constitución.

3.3.4.2 Expedición del Estatuto de Gobierno del Distrito Federal

Como ya he adelantado, se utiliza el término Estatuto de Gobierno del Distrito Federal a lo que comúnmente se conoce como Constitución local, y he dejado claro que no se trata de una constitución en los términos político, jurídico y social de la palabra.

En lo que hace al Estatuto de Gobierno del Distrito Federal, debe manifestarse que su expedición es facultad únicamente del Congreso de la Unión, de conformidad con el

⁴³ *Ibid.*, p. 54.

artículo 73 fracción VI en relación con el artículo 122 fracción I constitucional. El Estatuto, nos explica el maestro Sánchez Bringas,

- contiene las normas básicas de acuerdo con las cuales se organiza la existencia interna de la capital federal. En el estatuto el Congreso de la Unión define los siguientes rubros:
- i) La distribución de atribuciones de los poderes de la Unión en las materias que les compete desarrollar en el Distrito Federal.
 - ii) Las facultades de los órganos de gobierno del Distrito Federal.
 - iii) Las bases de organización de los tres órganos locales de gobierno: la Asamblea de Representantes, el gobierno del D.F. y el Tribunal Superior de Justicia.
 - iv) Los derechos y obligaciones que en materia política corresponden a los habitantes del Distrito Federal.
 - v) La determinación de las bases para la organización de la administración pública del Distrito Federal, resolviendo las atribuciones de sus órganos centrales y delegacionales o desconcentrados; también las que se refieren a la creación de entidades paraestatales como organismos descentralizados del gobierno del Distrito Federal y empresas donde aquel participe económicamente.
 - vi) Las bases para la integración y funcionamiento del Consejo de Ciudadanos, que es el órgano colegiado electo en forma directa por la ciudadanía para la defensa de los intereses comunitarios, entidad que debe funcionar en cada demarcación territorial denominada delegación política.⁴⁴

El siguiente cuadro es un resumen del proceso de creación del Estatuto de Gobierno:

⁴⁴ Enrique Sánchez Bringas, *Derecho constitucional, op. cit.*, pp. 499-500.

CREACIÓN Y MODIFICACIONES DEL ESTATUTO DE GOBIERNO DEL DISTRITO FEDERAL		
Fecha	Trámite del proceso	Órgano que lo realiza
29/junio/1994	Fecha de elaboración de la iniciativa	
06/julio/1994	Primera lectura del Dictamen	Cámara de Diputados del Congreso de la Unión
07/julio/1994	Se dispensa de la segunda lectura del Dictamen, debate y aprobación: • Se aprueba en lo general por 254 votos a favor y 23 en contra • Artículos reservados: por el PFCRN: 7, 8, 18, 32, 37, 38, 42, 43, 61, 67, 71, 75, 90, 118 y 9º transitorio; por el PRD: del 1 al 10, del 12 al 15, del 17 al 24, 29, 32, 34, 35, 38, 38-A, 38-B, 38-C, 38-D, 38-E, 39, 39-A, 40, 41, 41-A, 42, 45, 46, 67, 69, 106, 107 y 129; por el PAN: 12, 67, 80, 99, 101 y 111; por el PRI: 20, 23 y 42. • Los artículos reservados se aprueban por 255 votos a favor y 18 en contra.	Cámara de Diputados del Congreso de la Unión

Fecha	Trámite del proceso	Órgano que lo realiza
11/julio/1994	La Cámara de Senadores recibe el proyecto de Estatuto de Gobierno y lo turna a comisiones	Cámara de Senadores del Congreso de la Unión
13/julio/1994	Primera lectura del Dictamen	Cámara de Senadores del Congreso de la Unión
14/julio/1994	Se dispensa de la segunda lectura, debate y aprobación: • Se recoge en un solo acto la votación en lo general y en lo particular. • Se aprueba por 42 votos a favor y 2 en contra. • Pasa el Estatuto al Ejecutivo de la Unión.	Cámara de Senadores del Congreso de la Unión
26/julio/1994	Publicación en el <i>Diario Oficial de la Federación</i>	Secretaría de Gobernación
PRIMERA REFORMA		
03/junio/1995	Publicación de la primera reforma en el <i>Diario Oficial de la Federación</i> . Se modifican los artículos 123 y 125 del Estatuto para aplazar la elección de consejeros ciudadanos.	
SEGUNDA REFORMA		
12/dic/1995	Publicación de la segunda reforma en el <i>Diario Oficial de la Federación</i> . Se modifican los artículos 77, 80, 82, 83, 84 y 85, relativos al Poder Judicial del Distrito Federal.	
TERCERA REFORMA		
22/nov/1996	Publicación de la tercera reforma en el <i>Diario oficial de la Federación</i> . Se derogan todos los artículos del Estatuto de Gobierno del Distrito Federal referidos a la elección de los consejeros ciudadanos y, de acuerdo con el tercero transitorio, sólo se elegirá el 6 de julio de 1997 al jefe de Gobierno y a los diputados de la Asamblea. La Asamblea Legislativa expedirá las disposiciones relativas a la participación ciudadana.	

3.3.4.3 Facultades legislativas

El artículo 24 fr. I. del Estatuto de Gobierno establece: “Corresponde al Congreso e la unión: I. Legislar en todas aquellas materias relacionadas con el Distrito Federal, que la Constitución no establece en forma expresa para la Asamblea de Representantes del Distrito Federal.”⁴⁵

Vemos pues que el Distrito Federal tiene dos poderes legislativos, uno ubicado en la Asamblea de Representantes del Distrito Federal, la cual puede legislar en las materias expresamente designadas como parte de su competencia, y el otro en el Congreso de la Unión, con competencia para legislar en el resto de las materias que no fueron asignadas a la Asamblea de Representantes.

En lo que hace a las materias concurrentes y expresamente a las materias de función social educativa, salud, asentamientos humanos, protección al ambiente, preservación y restauración del equilibrio ecológico, el artículo 44 del Estatuto establece que

⁴⁵ “Estatuto de Gobierno del Distrito Federal”, *op. cit.*, p. 48.

las leyes y decretos que expida la Asamblea se sujetarán a lo dispuesto en las leyes generales que dicte el Congreso de la Unión.

3.3.4.4 Facultades presupuestarias

El artículo 73 constitucional fr. VIII establece como facultad del Congreso de la Unión

...aprobar anualmente los montos de endeudamiento que deberán incluirse en la ley de ingresos, que en su caso requiera el Gobierno del Distrito Federal y las entidades de su sector público conforme a las bases de la ley correspondiente...⁴⁶ Asimismo, el artículo 24 del Estatuto establece en su fracción II que es facultad del Congreso de la Unión “aprobar anualmente los montos de endeudamiento que deberán incluirse en la ley de ingresos del Distrito Federal que en su caso requieran el Gobierno del Distrito Federal y las entidades de su sector público conforme a lo dispuesto por la Ley General de la Deuda Pública.”⁴⁷

Por su parte, el artículo 25 del Estatuto establece que será la Contaduría Mayor de Hacienda de la Cámara de Diputados la encargada de vigilar la correcta aplicación de los recursos provenientes del endeudamiento del Distrito Federal.

Finalmente, el artículo octavo transitorio del decreto de reformas al artículo 122 constitucional de fecha 25 de octubre de 1993 otorga la facultad al Congreso de la Unión, y en específico a la Cámara de Diputados, de revisar la cuenta pública correspondiente a 1994.

3.3.5 Facultades presidenciales

El artículo 122 fracción II establece las facultades con que cuenta el presidente de la República en lo relativo al Distrito Federal, las cuales examinaremos en los siguientes incisos.

3.3.5.1 En materia de nombramientos

Sin lugar a dudas, el nombramiento más importante es el establecido en el artículo 122 fracción II, inciso a), lo mismo que la fracción I del artículo 32 del Estatuto de Gobierno, que otorgan al presidente de la República la facultad de nombrar al jefe del Distrito Federal. Asimismo, de conformidad con el artículo 62 del Estatuto vigente el 26 de julio de 1994, el presidente de la República tenía la facultad de nombrar al jefe del Distrito Federal cuando, existiendo una falta temporal ésta se prolongara por más de 30 días; cuando hubiera una falta absoluta o cuando el jefe del Distrito Federal hubiera sido removido por la Cámara de Senadores.

Eran los artículos, 52, 53, 54, 55, 56 y 57 del Estatuto los que reglamentaban el nombramiento; su procedimiento será estudiado en el inciso correspondiente al jefe del Distrito Federal.

⁴⁶ “Decreto por el que se reforman los artículos 31, 44, 73, 74, 79, 89, 104, 105, 107, 122 así como la denominación del título quinto, adición de una fracción IX al artículo 76 y un primer párrafo al 119 y se deroga la fracción XVII del artículo 89 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos”, *Diario Oficial de la Federación*, México, tomo CDLXXXI, núm. 18, lunes 25 de octubre de 1993, p. 2.

⁴⁷ “Estatuto de Gobierno del Distrito Federal”, *op. cit.*, pp. 48-49.

Se entregan otras facultades provisionales de nombramiento al presidente de la República:

- Toda vez que, como explicamos en la transición por etapas, el primer jefe de Gobierno sería nombrado de forma indirecta hasta 1997, el artículo quinto transitorio del decreto de modificaciones al artículo 122 constitucional de fecha 25 de octubre de 1993, establece que el gobierno del Distrito Federal seguiría a cargo del presidente de la República, de conformidad con la base 1ª de la fracción VI del artículo 73 constitucional; lo cual implica que el presidente de la República contaba hasta diciembre de 1997 con la facultad de nombrar y remover libremente al titular del órgano u órganos de gobierno del Distrito Federal
- En el artículo noveno transitorio del Estatuto de Gobierno del 26 de julio de 1994, se establece que en 1994, el jefe del Departamento del Distrito Federal nombrará a los delegados del Departamento del Distrito Federal, previo acuerdo del presidente de la República. Dicho nombramiento se sometía a la Asamblea de Representantes del Distrito Federal conforme al procedimiento establecido para los magistrados del Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal.

3.3.5.2 En materia de seguridad pública

El artículo 10 del Estatuto establecía que al Ministerio Público del Distrito Federal le incumbían la persecución de los delitos y la representación de los intereses de la sociedad, y que dicho órgano estaría a cargo de un procurador general de Justicia.

El artículo 122 fracción II inciso **b)** establece como facultad del presidente de la República la de aprobar el nombramiento o remoción que hiciera el jefe del Distrito Federal del procurador general de Justicia. En la iniciativa de la reforma, se establece a favor del Presidente la facultad, no de aprobar el nombramiento o remoción del procurador, sino directamente la de nombrar y remover libremente a dicho funcionario; sin embargo, su competencia se disminuye en grado en el dictamen elaborado por las comisiones unidas de la Cámara de Diputados.

Por su parte, el artículo 32 del Estatuto de Gobierno, en su fracción II y III establece la misma facultad de aprobación, así como la facultad de acordar con el procurador general de Justicia del Distrito Federal, e instruirlo sobre la adopción de políticas en materia de seguridad pública.

Para ser procurador general de Justicia, el artículo 10 del Estatuto establecía como requisito mínimo el ser originario o vecino del Distrito Federal, con una residencia efectiva de dos años anteriores al día del nombramiento.

Finalmente, el artículo 33 del Estatuto otorgaba la facultad al presidente de la República de determinar medidas de apoyo al jefe del Distrito Federal para hacer frente a situaciones de emergencia derivadas de siniestros y desastres de grave impacto en la

ciudad, siempre que el propio jefe del Distrito Federal se lo solicitara. Asimismo, puede dictar las medidas correspondientes para mantener el orden público y garantizar la seguridad de las personas y sus bienes.

3.3.5.3 En materia de fuerza pública

El artículo 122 fracción II inciso **c)**, y 34 del Estatuto otorgan el mando de la fuerza pública en el Distrito Federal al presidente de la República, con la facultad de designar al servidor público que la tuviera a su cargo.

Era optativo para el Presidente:

- Disponer que la persona que se hiciera cargo del mando de la fuerza pública quedara bajo las órdenes del jefe del Distrito Federal.
- Delegar en el jefe del Distrito Federal las funciones de dirección en esta materia.

A pesar de delegar las funciones de dirección en materia de fuerza pública, el presidente de la República debía ser informado permanentemente por el jefe del Distrito Federal respecto de la situación que guardaba esta materia, sin perjuicio de disponer que también lo haga directamente el servidor público que la tenga a su cargo (Art. 35 del Estatuto).

3.3.5.4 Intervención en el proceso legislativo del Distrito Federal

Como vimos, el Distrito Federal cuenta con dos órganos de producción normativa: la Asamblea de Representantes y el Congreso de la Unión.

En cuanto al proceso legislativo en la Asamblea de Representantes, el artículo 122 fracción II, inciso **e)**, constitucional y el artículo 32 fr. VIII del Estatuto establecen en favor del presidente de la República la facultad para iniciar leyes y decretos ante la misma.

Asimismo, de conformidad con el artículo 122 fr. V constitucional y el 32 fr. IX del Estatuto, el presidente tenía la facultad de promulgar las leyes o decretos que expidiera la Asamblea de Representantes y, en consecuencia, tenía el derecho de veto.

El procedimiento de promulgación y el ejercicio del derecho de veto se podía hacer valer dentro de los 10 días hábiles siguientes, a menos que la Asamblea hubiese cerrado o suspendido sus sesiones, caso en el que debía hacerse la remisión correspondiente en el primer día hábil en que la Asamblea se reuniera. Una vez ejercido el derecho de veto debía confirmarse la ley o decreto por las dos terceras partes del número total de votos de los representantes presentes en la sesión, en caso de que dicha ley o decreto no fueran modificados (Art. 122 fr. V constitucional y 48 del Estatuto).

Es extraña la forma en que se concedió la facultad de promulgación y el derecho de veto al Presidente, puesto que en la iniciativa enviada a las Cámara de Diputados se establece en el mismo artículo 122 fr. V que los proyectos de leyes o decretos que

expidiera la Asamblea de Representantes se remitirían para su promulgación al jefe del Distrito Federal, no obstante, el dictamen de las comisiones unidas de la misma Cámara modifica dicha iniciativa al otorgar la facultad en comento al presidente de la República.

El presidente de la República también contaba con la facultad de solicitar a la Comisión de Gobierno de la Asamblea que convocara a sesiones extraordinarias.

En conclusión, las facultades que tenía el presidente de la República en materia legislativa frente a la Asamblea de Representantes eran las siguientes:

- Iniciar leyes o decretos ante la Asamblea.
- Promulgar leyes o decretos.
- Derecho de veto.
- Solicitar que se convoque a sesiones extraordinarias.

En cuanto al proceso legislativo seguido en el Congreso de la Unión, el artículo 32 del Estatuto en su fracción IV otorga al presidente de la República la facultad de iniciar leyes o decretos relativos al Distrito Federal ante el Congreso, siempre que no sean facultad de la Asamblea.

Es evidente que por tratarse del Poder Legislativo federal, el Presidente goza de todas las facultades que otorgan los artículos 71 y 72 de la Constitución.

3.3.5.5 Facultades reglamentarias

El artículo 32 del Estatuto en su fracción VII otorga la facultad al presidente de la República de proveer en la esfera administrativa a la exacta observancia de las leyes y decretos relativos al Gobierno del Distrito Federal que sean expedidos por el Congreso de la Unión.

Respecto a los reglamentos relativos a las materias competencia de la Asamblea, era el jefe de Gobierno quien se encontraba facultado para expedirlos. Sin embargo, de conformidad con el artículo tercero transitorio del decreto de modificación constitucional en estudio, en tanto se nombrara el primer jefe del Distrito Federal, el presidente de la República estaba facultado para proveer en la esfera administrativa a la exacta observancia de las leyes y decretos que expidiera la Asamblea, teniendo también la facultad de dictar reglamentos gubernativos para el Distrito Federal.

3.3.5.6 Facultades presupuestarias

En lo que hace a las facultades presupuestarias, si bien se otorgó al jefe del Distrito Federal y a la Asamblea de Representantes importantes facultades en esta materia, los poderes federales conservaron una de gran envergadura: los montos de endeudamiento del Distrito Federal.

En efecto, la Asamblea de Representantes tuvo a partir de entonces entre sus facultades las de elaborar la Ley de Ingresos del Distrito Federal y el Presupuesto de Egresos,

facultades que anteriormente tenía el Congreso de la Unión y la Cámara de Diputados respectivamente.

Sin embargo, el presidente de la República, de conformidad con el artículo 122 fr. II inciso *d)* constitucional y el artículo 32 fr. V del Estatuto, contaba con la facultad de enviar anualmente al Congreso de la Unión la propuesta de los montos de endeudamiento necesarios para el financiamiento del presupuesto de egresos del Distrito Federal. Para ello, el jefe del Distrito Federal debía someter a la consideración del Ejecutivo federal la propuesta de endeudamiento. Posteriormente, de conformidad con el artículo 73 fr. VIII constitucional y 35 fr. VI del Estatuto, el Ejecutivo Federal debía informar anualmente al Congreso de la Unión sobre el ejercicio de dicha deuda, a cuyo efecto el jefe del Distrito Federal le haría llegar el informe que sobre el ejercicio de los recursos correspondientes hubiere realizado.

Se argumenta la asignación de esta atribución al presidente de la República y al Congreso de la Unión en la iniciativa de decreto de modificación constitucional en los siguientes términos:

se atribuye al Presidente de la República, la facultad de presentar la propuesta al Congreso de la Unión de los montos de endeudamiento para el financiamiento de los proyectos del Distrito Federal, en virtud de que la capacidad de endeudamiento anual necesaria para el financiamiento complementaria de proyectos y programas de la administración pública local, es determinación cuyos límites afectan la economía nacional y la de la sede de los poderes federales. Por ello, queda en el Presidente y el Congreso de la Unión dicha determinación.”⁴⁸

De la misma forma, en el dictamen elaborado por las comisiones unidas de la Cámara de Diputados se concluye en el siguiente sentido:

...la armonía de la capacidad financiera del Distrito Federal con la Federación y las demás entidades que la integran, se garantiza con la responsabilidad compartida del Presidente de la República, el Congreso de la Unión y el Jefe del Distrito Federal, para la estimación, presentación y aprobación de los montos de endeudamiento necesarios para el financiamiento complementario del presupuesto de egresos del Distrito Federal.”⁴⁹

Dos pues parecen ser los argumentos para limitar las facultades presupuestarias del Distrito Federal: 1) el peso que tiene la actividad económica del Distrito Federal en el nivel nacional, y 2) la armonía entre el Distrito Federal, la Federación y las demás entidades federativas.

Por otro lado, y de manera temporal, se otorga al presidente de la República la facultad de enviar a la Asamblea de Representantes el proyecto de Presupuesto de Egresos y la iniciativa de la Ley de Ingresos. En efecto, si bien la facultad de elaborar el Presupuesto de Egresos y la Ley de Ingresos fue otorgada a la entonces Asamblea de Representantes, y dichas iniciativas debían ser presentadas por el jefe del Distrito Federal de conformidad con la reforma publicada el 25 de octubre de 1993, los artículos

⁴⁸ *Diario de los Debates*, Cámara de Diputados del Congreso de los Estados Unidos Mexicanos, segundo periodo ordinario, México, año II, núm. 29, martes 6 de julio de 1993, p. 2505.

⁴⁹ *Diario de los Debates*, Cámara de Diputados del Congreso de los Estados Unidos Mexicanos, periodo extraordinario, México, año II, núm. 8, jueves 2 de septiembre de 1993, p. 547.

transitorios octavo y quinto del decreto de reformas mencionado y del Estatuto de Gobierno publicado el 26 de julio de 1994, respectivamente, establecieron lo siguiente:

- El proyecto de Presupuesto de Egresos y la iniciativa de Ley de Ingresos del año 1995 serían enviados por el presidente de la República a más tardar el 20 de diciembre de 1994 a la Asamblea de Representantes.
- Para los años 1996 y 1997, la iniciativa de la Ley de Ingresos y el proyecto del Presupuesto de Egresos del Distrito Federal sería enviada también por el presidente de la República a más tardar el día 30 de noviembre del año anterior.
- Para el año 1998, el jefe del Distrito Federal enviaría a la Asamblea de Representantes del Distrito Federal tanto el proyecto de Presupuesto como la iniciativa de la Ley de Ingresos, a más tardar el día 30 de noviembre del año anterior.
- La Cuenta Pública de 1994 sería enviada al Congreso de la Unión por el presidente de la República.
- Las cuentas públicas de 1995 y 1996 serían enviadas por el presidente de la República a la Asamblea Legislativa.

3.3.6 Asamblea Legislativa

Este punto lo hemos denominado Asamblea Legislativa debido a que es en esta reforma cuando se le otorgan facultades legislativas a dicho órgano, aunque en la modificación publicada en el *Diario Oficial de la Federación* se le sigue llamando Asamblea de Representantes del Distrito Federal.

Los artículos segundo y tercero transitorios del decreto que modifica al artículo 122 constitucional de fecha 25 de octubre de 1993 especifican que la Asamblea de Representantes electa para el periodo noviembre de 1991 a noviembre de 1994 continuaría teniendo las facultades establecidas en la fracción VI del artículo 73 constitucional, y sería la tercera Asamblea, electa para el periodo de noviembre de 1994 al 16 de septiembre de 1997 la que tendría las facultades que otorga el decreto en comento. De hecho, con este esquema solamente funcionó una Asamblea, precisamente la tercera, que va de 1994 a 1997, debido a las modificaciones realizadas el 22 de agosto de 1996.

3.3.6.1 Integración

La Asamblea se encuentra regulada en el artículo 122 constitucional, fr. III. Los representantes de la Asamblea siguen siendo electos cada tres años y por cada propietario se nombraba un suplente, aunque en la iniciativa se proponía que fueran electos cada seis años. La Asamblea se conformaba mediante dos principios:

- a) 40 representantes electos según el principio de votación mayoritaria relativa, mediante el sistema de distritos electorales uninominales, y

- b) 26 representantes electos según el principio de representación proporcional, mediante el sistema de listas votadas en una circunscripción plurinominal.

3.3.6.2 *Cláusula de gobernabilidad*

La elección de los representantes según el principio de representación proporcional y el sistema de listas de una sola circunscripción plurinominal se sujetaba a las siguientes bases:

- a) Los partidos políticos debían acreditar que participaron con candidatos por mayoría relativa en todos los distritos uninominales para obtener el registro de la lista.
- b) Los partidos políticos que alcanzaran 1.5 % de la votación emitida tenían derecho a representantes según el principio de representación proporcional.
- c) A los partidos políticos que cumplieran los dos incisos anteriores se les asignaban representantes por el principio de representación proporcional, de acuerdo con el orden de la lista que ellos mismos registraban.

Para el otorgamiento de las constancias de asignación se observaban las siguientes reglas:

- a) Ningún partido político podía contar con más de 63 % del total de representantes electos mediante ambos principios.
- b) Al partido político que obtuviera por sí mismo el mayor número de constancias de mayoría y por lo menos 30 % de la votación en el Distrito Federal, le serían otorgadas constancias de asignación por el número suficiente de representantes para alcanzar la mayoría absoluta de la Asamblea.

3.3.6.3 *Régimen electoral*

En lo relativo a la organización de las elecciones, declaración de validez de las mismas, otorgamiento de constancias de mayoría, así como para el contencioso electoral de los representantes de la Asamblea del Distrito Federal, eran aplicables los artículos 41 y 60 constitucionales.

En cuanto al artículo 41 constitucional, fue modificado en dos ocasiones entre el 6 de abril de 1990 y el 22 de agosto de 1996:

La primera modificación fue publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 3 de septiembre de 1993 con los siguientes elementos:⁵⁰

- La ley establecerá las reglas a que se sujetarán el financiamiento de los partidos políticos y sus campañas electorales.
- La ley establecerá un sistema de medios de impugnación, de los que conocerán el organismo público previsto en el párrafo octavo de este artículo y el Tribunal

⁵⁰ CFR. [www.cddhcu.gob.mx/leyinfo/refcns/Reformas a la Constitución...](http://www.cddhcu.gob.mx/leyinfo/refcns/Reformas%20a%20la%20Constitucion...)(*cít.*)

Federal Electoral. Dicho sistema dará definitividad a las distintas etapas de los procesos electorales y garantizará que los actos y resoluciones se sujeten invariablemente al principio de legalidad.

- En materia electoral, la interposición de los recursos no producirá, en ningún caso, efectos suspensivos del acto o resolución impugnado.
- El Tribunal Federal Electoral será órgano autónomo y máxima autoridad jurisdiccional electoral. Los poderes Legislativo, Ejecutivo y Judicial garantizarán su debida integración.
- El Tribunal Federal Electoral tendrá competencia para resolver en forma definitiva e inatacable, las impugnaciones que se presenten en materia electoral federal.
- El Tribunal Federal Electoral funcionará en Pleno o Salas y sus sesiones de resolución serán públicas.
- Para cada proceso electoral se integrará una sala de segunda instancia con cuatro miembros de la judicatura federal y el presidente del Tribunal Federal Electoral, quien la presidirá. Esta sala será competente para resolver las impugnaciones.
- Los cuatro miembros de la judicatura federal, que con el presidente del Tribunal Federal Electoral integren la sala de segunda instancia, serán electos para cada proceso electoral por el voto de las dos terceras partes de los miembros presentes de la Cámara de Diputados, de entre los propuestos por la Suprema Corte de Justicia de la Nación. Si no se alcanzara esta mayoría, se presentarán nuevas propuestas para el mismo efecto, y si en este segundo caso tampoco se alcanzara la votación requerida, procederá la Cámara a elegirlos de entre todos los propuestos por mayoría simple de los diputados presentes. La ley señalará las reglas y el procedimiento correspondientes.
- Durante los recesos del Congreso de la Unión, la elección a que se refieren los dos párrafos anteriores será realizada por la Comisión Permanente.

La segunda modificación fue publicada el 19 de abril de 1994, con los siguientes elementos:⁵¹

- La organización de las elecciones federales es una función estatal que se realiza a través de un organismo público autónomo, dotado de personalidad jurídica y patrimonio propios, en cuya integración concurren los poderes Ejecutivo y Legislativo de la Unión, con la participación de los partidos políticos nacionales y de los ciudadanos según lo disponga la ley. En el ejercicio de esa función estatal, la certeza, legalidad, independencia, imparcialidad y objetividad serán principios rectores.
- El organismo público será autoridad en la materia, profesional en su desempeño y autónomo en sus decisiones; contará en su estructura con órganos de dirección, ejecutivos, técnicos y de vigilancia. El órgano superior de dirección se

⁵¹ *Ibid.*

integrará por consejeros y consejeros ciudadanos designados por los poderes Legislativo y Ejecutivo y por representantes nombrados por los partidos políticos. Los órganos ejecutivos y técnicos dispondrán del personal calificado necesario para prestar el servicio profesional electoral. Los órganos de vigilancia se integrarán mayoritariamente por representantes de los partidos políticos nacionales. Las mesas directivas de casilla estarán integradas por ciudadanos.

- El Tribunal Federal Electoral se organizará en los términos que señale la ley. Para el ejercicio de su competencia contará con cuerpos de magistrados y jueces instructores, los cuales serán independientes y responderán sólo al mandato de la ley. Los magistrados del Tribunal deberán satisfacer los requisitos que establezca la ley, que no podrán ser menores de los que señala esta Constitución para ser ministro de la Suprema Corte de Justicia de la Nación. Serán electos por el voto de las dos terceras partes de los miembros presentes de la Cámara de Diputados, a propuesta del presidente de la República.
- Los consejeros ciudadanos del órgano superior de dirección serán electos por el voto de las dos terceras partes de los miembros presentes de la Cámara de Diputados, de entre los propuestos por los grupos parlamentarios en la propia Cámara.

En cuanto al artículo 61 constitucional, el mismo fue modificado en una ocasión, el 3 de septiembre de 1993, entre el 6 de abril de 1990 y el 22 de agosto de 1996, para quedar como sigue:⁵²

- El organismo público previsto en el artículo 41 de esta Constitución, declarará la validez de las elecciones de diputados y senadores en cada uno de los distritos electorales uninominales y en cada una de las entidades federativas; otorgará las constancias respectivas a las fórmulas de candidatos que hubiesen obtenido mayoría de votos y hará la asignación de senadores de primera minoría de conformidad con lo dispuesto en el artículo 56 de esta Constitución y en la ley. Asimismo, hará la declaración de validez y la asignación de diputados según el principio de representación proporcional, de conformidad con el artículo 54 de esta Constitución y la ley.
- La declaración de validez, el otorgamiento de las constancias y la asignación de diputados o senadores podrán ser impugnadas ante las salas del Tribunal Federal Electoral, en los términos que señale la ley.
- Las resoluciones de las salas a que se refiere el párrafo anterior, exclusivamente podrán ser revisadas por la sala de segunda instancia del Tribunal Federal Electoral, mediante el recurso que los partidos políticos podrán interponer cuando hagan valer agravios debidamente fundados por los que se pueda modificar el resultado de la elección. Los fallos de esta sala serán definitivos e inatacables.

⁵² *Ibid.*

3.3.6.4 Organización interna

Como a la Asamblea de Representantes de 1986, siguen siendo aplicables, de conformidad con el artículo 122 constitucional fr. III, los artículos 59, 62, 64 y 77 fr. IV de la Constitución, respecto de los cuales hacemos las siguientes aclaraciones:

- El Art. 59 constitucional no fue objeto de ninguna modificación después del 10 de agosto de 1987, por lo cual era aplicable en los mismos términos que lo fue para la Asamblea de Representantes de 1987. En consecuencia: los diputados propietarios no pueden ser reelectos para el periodo inmediato siguiente; los diputados suplentes pueden ser electos para el periodo inmediato siguiente siempre que no hayan ejercido el cargo con el carácter de propietarios; y los diputados propietarios no pueden ser elegidos para el periodo inmediato siguiente con el carácter de suplentes.
- El Art. 62 constitucional tampoco fue objeto de ninguna modificación después del 10 de agosto de 1987, por lo que era aplicable en los mismos términos que lo fue para la Asamblea de Representantes de 1987. En consecuencia: los diputados propietarios durante el periodo de su encargo no pueden desempeñar ninguna otra comisión o empleo de la Federación o de las entidades federativas por los cuales se disfrute sueldo, sin licencia previa de la Asamblea Legislativa, en cuyo caso cesarán en sus funciones representativas mientras dure la nueva ocupación. La infracción a esta disposición está castigada con la pérdida del carácter de diputado.
- El Art. 64 constitucional tampoco sufrió ninguna modificación desde el 10 de agosto de 1987, por lo cual los diputados que falten a una sesión sin causa justificada o sin permiso de la Asamblea Legislativa, no tendrán derecho a la dieta correspondiente al día en que falten.
- El Art. 77 fr. IV constitucional, que del 10 de agosto de 1987 al 25 de octubre de 1993 no había sufrido ninguna modificación, sigue siendo aplicable en los mismos términos que lo era para la Asamblea de Representantes de 1987.

Asimismo, establecía el artículo 41 del Estatuto que los representantes a la Asamblea son inviolables por las opiniones que manifiesten en el desempeño de su cargo y no pueden ser reconvencidos por ellas. El presidente de la Asamblea debe velar por el respeto del fuero constitucional de sus miembros, así como por la inviolabilidad del recinto donde se reúnan a sesionar.

De conformidad con el artículo 38 del Estatuto de Gobierno, la Asamblea de Representantes contaba con una mesa directiva conformada por un presidente, así como por los vicepresidentes y secretarios que estableciera la Ley Orgánica. También, disponía de las comisiones y unidades administrativas que fueran necesarias para el mejor cumplimiento de sus atribuciones, a partir de las posibilidades de su presupuesto.

La Asamblea tenía dos periodos ordinarios: el primero se iniciaba el 17 de septiembre de cada año y podía prolongarse hasta el 31 de diciembre del mismo año; el segundo se iniciaba a partir del 15 de marzo de cada año y podía prolongarse hasta el 30 de abril del mismo (Art. 122 fr. III constitucional y 39 del Estatuto). Sin embargo, el artículo cuarto transitorio del decreto de modificación al artículo 122 constitucional de fecha 25 de octubre de 1993 especifica que será a partir del 15 de marzo de 1995 cuando los periodos de sesiones ordinarios se apliquen como ha quedado señalado. No debemos olvidar que la Asamblea de Representantes a la cual comenzarían a aplicarse la reglas de integración estudiadas iniciaría sus funciones a partir de noviembre de 1994.

Durante sus recesos podía celebrar sesiones extraordinarias, las cuales serían convocadas por:

- La mayoría de los integrantes,
- su Comisión de Gobierno,
- el Presidente de la República o
- el jefe del Distrito Federal.

Todas las resoluciones que emitiera la Asamblea tenían el carácter de ley o decreto.

Como vemos, prácticamente en la organización interna no hay mucha diferencia entre la Asamblea de Representantes de 1987 con la modificaciones de 1990 y la establecida en 1993. Incluso vemos que se conserva la conocida cláusula de gobernabilidad.

Tenían facultad de iniciar leyes y decretos ante la Asamblea (Art. 122 fr. V constitucional y 46 del Estatuto):

- a) Los miembros de la Asamblea,
- b) el presidente de la República y
- c) el jefe de Gobierno del Distrito Federal.

3.3.6.5 Requisitos para ser asambleísta

Especifica el artículo 122 fr. III constitucional que los representantes debían reunir los mismos requisitos que se habían establecido para los diputados federales. Los requisitos de estos últimos se encuentran establecidos en el artículo 55 de la Constitución. Dicho artículo, a partir del 10 de agosto de 1987, fue modificado únicamente el 31 de diciembre de 1994 en su fracción V, quedando como sigue:

Artículo 55

.....

I a IV.....

V. No ser Secretario o Subsecretario de Estado, ni Ministro de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, a menos que se separe definitivamente de sus funciones noventa días antes de la elección, en el caso de los primeros y dos años, en el caso de los Ministros;

.....
VI y VII.....⁵³

En consecuencia, el resto de los requisitos que eran aplicables para la Asamblea de Representantes de 1987 y los cuales ya fueron explicados, continuaban siendo vigentes.

3.3.6.6 Facultades legislativas

La principal de las modificaciones la hallamos en esta materia. La Asamblea deja de tener facultades únicamente reglamentarias y finalmente se le otorgan facultades legislativas en diversas materias. Incluso opina Covián Andrade que “en lo que a la ARDF respecta su transformación a órgano legislativo y la ampliación de sus facultades constituyeron los cambios más significativos, mientras su forma de elección, composición, organización y funcionamiento se mantuvieron prácticamente idénticos a los de sus predecesoras.”⁵⁴

⁵³ *Ibid.*

⁵⁴ Miguel Covián Andrade, *Teoría Constitucional*, op. cit., p. 462.

A continuación se presenta un cuadro comparativo de las facultades reglamentarias que en un principio tenía y las facultades legislativas que le fueron otorgadas y que están reglamentadas en el artículo 122 constitucional fr. IV:

FACULTADES REGLAMENTARIAS Y LEGISLATIVAS		FACULTADES REGLAMENTARIAS Y LEGISLATIVAS	
1986	1993	1986	1993
Artículo 73, fr. VI, 3ª, A) Dictar bandos en materias de:	Artículo 122, fr. IV, g) Legislar en el ámbito local...en materias	Vialidad y tránsito; Transporte y estacionamientos;	Vías públicas, transporte urbano y tránsito; estacionamientos;
Educación;	Función social y educativa;	Recolección, disposición y tratamiento de basura;	Servicio público de limpias;
Salud y asistencia social;	Salud y asistencia social;	Construcciones y edificaciones;	Construcciones y edificaciones;
Protección civil;	Protección civil;	Agua y drenaje;	ESTA FACULTAD NO SE OTORGÓ
Prevención y readaptación social;	Prevención y readaptación social;	Alumbrado público;	ESTA FACULTAD NO SE OTORGÓ
Dictar reglamentos de policía y buen gobierno;	Justicia cívica sobre faltas de policía y buen gobierno;	Parques y jardines;	ESTA FACULTAD NO SE OTORGÓ
Trabajo no asalariado y previsión social;	Previsión social;	Racionalización y seguridad en el uso de energéticos;	ESTA FACULTAD NO SE OTORGÓ
Abasto y distribución de alimentos, mercados y rastros;	Mercados, rastros y abasto;	Tratamiento de aguas;	ESTA FACULTAD NO SE OTORGÓ

1986	1993	1986	1993
Establecimientos mercantiles;	Establecimientos mercantiles;	Explotación de minas de arena y materiales pétreos;	ESTA FACULTAD NO SE OTORGÓ
Turismo y servicios de alojamiento;	Turismo y servicios de alojamiento;	Seguridad pública;	ESTA FACULTAD NO SE OTORGÓ
Acción cultural;	Fomento cultural, cívico y deportivo	Servicios auxiliares a la administración de justicia;	ESTA FACULTAD NO SE OTORGÓ
Desarrollo agropecuario;	Desarrollo agropecuario;	Comercio en la vía pública;	ESTA FACULTAD NO SE OTORGÓ
Recreación, espectáculos públicos y deporte;	Espectáculos públicos;	SIN ANTECEDENTE	Civil; Penal; Organismo protector de los derechos humanos. Participación ciudadana; Defensoría de Oficio; Notariado;
Agencias funerarias, cementerios y servicios conexos;	Cementerios;	SIN ANTECEDENTE	Planeación del Desarrollo;
Fomento económico y protección al empleo;	Fomento económico y protección al empleo;	SIN ANTECEDENTE	Protección de animales;
Uso del suelo;	Desarrollo urbano y uso del suelo;	SIN ANTECEDENTE	Administración Pública Local, su régimen interno y de procedimientos administrativos;
Regularización de la tenencia de la tierra, establecimiento de reservas territoriales y... Vivienda	Establecimiento de reservas territoriales; Vivienda.	SIN ANTECEDENTE	Servicios públicos y su concesión, así como de la explotación, uso y aprovechamiento de bienes del dominio del Distrito Federal;
Preservación del medio ambiente y protección ecológica:	Preservación del medio ambiente y protección ecológica;	SIN ANTECEDENTE	Bienes del dominio público y privado del Distrito Federal;
Artículo 73, fr. VI, 3ª, I). Expedir, sin intervención de ningún otro órgano, el Reglamento para su Gobierno Interior;	Artículo 122, fr. IV, a) Expedir su ley orgánica que regulará su estructura y funcionamiento internos, la que será enviada al jefe del Distrito Federal y al presidente de la República para su sola participación;	SIN ANTECEDENTE	Artículo 122, fr. IV, d) Expedir la ley orgánica de los Tribunales de Justicia del Distrito Federal.
SIN ANTECEDENTE	Artículo 122, fr. IV, e) Expedir la ley orgánica del Tribunal de lo Contencioso Administrativo...		

En lo que hace a las materias de orden común, civil y penal para el Distrito Federal, establece el artículo décimo primero transitorio del decreto de modificación del artículo 122 constitucional de fecha 23 de octubre de 1993 que el Congreso de la Unión conservará la facultad de legislar en el ámbito local en las materias mencionadas en tanto se expidan los ordenamientos de carácter federal correspondientes. En cuanto entraran en vigor los ordenamientos federales correspondería a la Asamblea de Representantes legislar sobre dichas materias en el orden local.

Dos son pues los claros avances de la Asamblea de Representantes de 1993:

1. Sin lugar a dudas, el hecho de que se concedieran facultades legislativas a la Asamblea, que anteriormente sólo tenía facultades reglamentarias; y
2. La facultad de legislar en materias en las que anteriormente no podía emitir reglamentos, como son:
 - Civil
 - Penal
 - Participación ciudadana
 - Organismo protector de los derechos humanos
 - Defensoría de oficio
 - Notariado
 - Planeación del desarrollo
 - Protección de animales
 - Administración Pública Local y su régimen interno
 - Procedimientos administrativos
 - Servicios públicos y su concesión
 - Explotación, uso y aprovechamiento de bienes del dominio del Distrito Federal
 - Bienes del dominio público y privado del Distrito Federal

Asimismo:

- Expedir la ley orgánica de los Tribunales de Justicia del Distrito Federal.
- Expedir la ley orgánica del Tribunal de lo Contencioso Administrativo

Sin embargo, se le restringen sus facultades en las siguientes materias, en las cuales en 1986 sí se le habían otorgado facultades reglamentarias:

- Agua y drenaje
- Alumbrado público
- Parques y jardines
- Racionalización y seguridad en el uso de energéticos
- Tratamiento de aguas
- Explotación de minas de arena y materiales pétreos

- Seguridad pública
- Servicios auxiliares a la administración de justicia
- Comercio en la vía pública

Es explicable por qué en algunas de las materias que anteceden no se le otorgaron facultades legislativas a la Asamblea; se debe a que varias de ellas se encuentran consideradas dentro de los reglamentos gubernativos que son facultad del jefe del Distrito Federal. Sin embargo, las materias de seguridad pública y comercio en la vía pública han adquirido una importancia tal que necesariamente debiera poderse legislar al respecto.

3.3.6.7 Facultades presupuestarias

Las facultades presupuestarias que se otorgaron a la Asamblea de Representantes se presentan en el siguiente cuadro:

1986	1993	1986	1993
REVISIÓN DE LA CUENTA PÚBLICA		PRESUPUESTO DE EGRESOS	
Artículo 73, fr. VI, 3ª, c) Elaborar un informe anual para analizar la congruencia entre el gasto autorizado y el realizado, por partidas y programas, que votado por el Pleno de la Asamblea remitirá a la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión, para ser considerado durante la revisión de la Cuenta Pública del Distrito Federal;	Artículo 122, fr. IV, c) Revisar la cuenta pública del año anterior. La revisión tendrá como finalidad comprobar si los programas contenidos en el presupuesto se han cumplido conforme a lo autorizado según las normas y criterios aplicables, así como conocer de manera general los resultados financieros de la gestión del gobierno del Distrito Federal.	Artículo 73, fr. VI, 3ª, b) Proponer al Presidente de la República la atención de problemas prioritarios, a efecto de que tomando en cuenta la previsión de ingresos y el gasto público, los considere en el proyecto de presupuesto de egresos del Distrito Federal, que envíe a la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión:	Artículo 122, fr. IV, b) Examinar, discutir y aprobar anualmente el presupuesto de egresos del Distrito Federal, analizando primero las contribuciones que a su juicio deban decretarse para cubrirlos.
CONTADURÍA MAYOR		PRESUPUESTO, CONTABILIDAD Y GASTO PÚBLICO	
SIN ANTECEDENTE	Artículo 122, fr. IV, g) Regulación de su Contaduría Mayor;	SIN ANTECEDENTE	Artículo 122, fr. IV, g) De presupuesto, contabilidad y gasto público;

Es extraño que expresamente en los diversos incisos de la fracción IV del artículo 122 constitucional no se haya establecido la facultad de la Asamblea de Representantes de expedir la Ley de Ingresos del Distrito Federal, aunque de la interpretación integral del artículo mencionado se desprende dicha atribución. Incluso el inciso *b)* del ordenamiento mencionado a la letra dice: “*b)* Examinar y discutir y aprobar anualmente el presupuesto de egresos del Distrito Federal, analizando primero las contribuciones que a su juicio deban decretarse para cubrirlos”.⁵⁵ Sin embargo, el artículo 42 del Estatuto de Gobierno, en su fracción II deja clara la atribución de la Asamblea.

⁵⁵ *Constitución Política De Los Estados Unidos Mexicanos*, México, Editorial Sista, septiembre de 1995, p. 73.

Otra extrañeza es que el artículo 42 del Estatuto que establece las facultades de la Asamblea Legislativa no nombra expresamente la de revisar la Cuenta Pública. No es sino en 1997 cuando en la modificación del Estatuto por las reformas de 1996, se anexa la fracción correspondiente a esta facultad.

El inciso c, tercer párrafo, otorga a la Asamblea de Representantes otra facultad que se retoma en el artículo 42 del Estatuto de Gobierno, fr. IV: “Determinar la ampliación del plazo de presentación de las Iniciativas de Leyes de Ingresos y del Proyecto de Presupuesto de Egresos, así como de la Cuenta Pública, cuando medie solicitud del Jefe de Gobierno del Distrito Federal suficientemente justificada a juicio de la propia Asamblea”.⁵⁶

Finalmente, el artículo 122 constitucional fr. IV inciso b) segundo párrafo y la fr. III del artículo 42 del Estatuto otorgan a la Asamblea Legislativa la facultad de formular su proyecto de presupuesto de egresos, el cual era enviado al jefe del Distrito Federal.

Vemos pues que en las materias de Revisión de la Cuenta Pública y Presupuesto de Egresos, si bien la Asamblea de Representantes de 1986 ya tenía algunas facultades al respecto, éstas no eran plenas, sino sólo para elaborar informes del gasto y proyectos de presupuesto que posteriormente serían enviados a la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión y al presidente de la República, respectivamente.

En cambio, innova en las materias de:

- Ley de Ingresos
- Regulación de su Contaduría Mayor
- Proyectar su propio presupuesto
- Ampliación del plazo de presentación de las Iniciativas de:
 - Leyes de Ingresos
 - Proyecto de Presupuesto de Egresos
- Cuenta Pública
- Presupuesto
- Contabilidad
- Gasto público

Era facultad exclusiva del jefe del Distrito Federal la formulación de las iniciativas de ley de Ingresos y decreto de Presupuesto de Egresos, las cuales tenía que remitir a la Asamblea a más tardar el 30 de noviembre, o hasta el 20 de diciembre cuando iniciara su encargo en dicho mes (Art. 122 fr. V); con la excepción establecida en el artículo quinto transitorio del Estatuto de Gobierno, el cual analizamos en las facultades que se otorgaron al presidente de la República.

Debe hacerse notar que a pesar de que se han entregado las más importantes facultades en materia presupuestaria, los poderes federales conservaron una importante facultad: la determinación del endeudamiento, la cual también ya analizamos.

Para la revisión de la Cuenta Pública, la Asamblea tiene un órgano técnico denominado Contaduría Mayor de Hacienda. La revisión tiene por objeto conocer los resulta-

⁵⁶ “Estatuto de Gobierno del Distrito Federal”, *op. cit.*, pp. 50-51.

dos de la gestión financiera, comprobar si se ha ajustado a los criterios señalados por el presupuesto y el cumplimiento de los objetivos contenidos en los programas. Si en el examen que realice la Contaduría Mayor de Hacienda aparecieran discrepancias entre las cantidades gastadas y las partidas respectivas del presupuesto o no existiera exactitud o justificación en los gastos hechos, se determinarán las responsabilidades de acuerdo con la ley. La cuenta pública del año anterior debe ser presentada por el jefe de Gobierno del Distrito Federal a la Comisión de Gobierno de la Asamblea Legislativa dentro de los diez primeros días del mes de junio (Art. 43 del Estatuto).

Dicho órgano técnico fue creado a partir de la Contaduría de Hacienda de la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión. De conformidad con el artículo séptimo transitorio del Estatuto de Gobierno, una vez concluida la revisión de la Cuenta Pública del Distrito Federal correspondiente al ejercicio de 1994, el personal, los recursos materiales, financieros, mobiliarios, vehículos, instrumentos, aparatos, maquinaria, archivos y en general el equipo de la Contaduría Mayor de Hacienda de la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión que haya utilizado para la atención de los asuntos a su cargo, relativos al Distrito Federal, pasarán a la Contaduría Mayor de Hacienda de la Asamblea de Representantes del Distrito Federal.

3.3.6.8 *Facultad de iniciativa*

De conformidad con el artículo 122 fr. IV inciso *f*), la Asamblea de Representantes, al igual que en 1986, cuenta con la facultad de iniciar leyes ante el Congreso de la Unión:

FACULTAD DE INICIATIVA	
1986	1993
Artículo 73, fr. VI, 3ª, <i>j</i>) Iniciar ante el Congreso de la Unión, leyes o decretos en materias relativas al Distrito Federal.	Artículo 122, fr. IV, <i>f</i>) Presentar iniciativas de leyes o decretos en materias relativas al Distrito Federal ante el Congreso de la Unión.

Sin embargo, dicha iniciativa se encuentra restringida a las materias relativas al Distrito Federal.

3.3.6.9 *Facultades de revisión administrativa*

El artículo 42 en su fr. XII otorga la facultad a la Asamblea de analizar los informes trimestrales que le envíe el jefe del Distrito Federal, sobre la ejecución y cumplimiento de los presupuestos y programas aprobados. Los resultados de dichos análisis se considerarán para la revisión de la Cuenta Pública que realice la Contaduría Mayor de Hacienda de la propia Asamblea. Esta facultad ya había sido otorgada a la Asamblea de Representantes en 1986 en el artículo 73 fr. VI base 3ª inciso *C*), que le daba la atribución de recibir los informes trimestrales que debía presentar la autoridad administrativa del Distrito Federal, sobre la ejecución y cumplimiento de los presupuestos y programas aprobados.

En el mismo artículo 42 del Estatuto de Gobierno se otorgan, en diversas fracciones, nuevas atribuciones de revisión administrativa:

- Fr. V. Formular observaciones al programa general de desarrollo del Distrito Federal que le remita el jefe del Distrito Federal para su examen y opinión;
- Fr. X. Recibir, durante el segundo periodo de sesiones ordinarias y con presencia ante su pleno, los informes por escrito de resultados anuales de las acciones de:
 - a) El procurador general de Justicia del Distrito Federal;
 - b) El servidor público que tenga a su cargo el mando directo de la fuerza pública en el Distrito Federal;
 - c) El presidente de la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal;
- Fr. XI. Citar a servidores públicos de la Administración Pública del Distrito Federal para que informen al pleno o a las comisiones cuando se discuta una ley o se estudie un asunto concerniente a sus respectivos ramos y actividades.

Es importante el avance que en control administrativo y facultad de revisión adquiere la Asamblea de Representantes como contrapeso al jefe del Distrito Federal. Todas las facultades antes mencionadas se mantienen en las modificaciones de 1996.

3.3.6.10 Facultades de remoción o nombramientos

En cuanto a las facultades de remoción y nombramientos, sobresalen las relativas al jefe del Distrito Federal; a los magistrados que integran el Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal y de lo Contencioso Administrativo; y el nombramiento de los jefes delegacionales.

3.3.6.10.1 NOMBRAMIENTO DE MAGISTRADOS

Al igual que en 1986, la Asamblea conserva la facultad de aprobar los nombramientos que se hayan hecho de los magistrados del Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal, la diferencia es que en 1986 los proponía el presidente de la República, y en 1993 los propone el jefe del Distrito Federal.

En cuanto a la aprobación del nombramiento de los magistrados que integran el Tribunal de lo Contencioso Administrativo, en esta materia sí se está innovando, ya que dicha facultad no se encontraba enumerada en el régimen constitucional de la Asamblea de Representantes de 1986. Veamos el cuadro comparativo:

NOMBRAMIENTO DE MAGISTRADOS	
1986	1993
Artículo 73, fr. VI, 3ª, H) Aprobar los nombramientos de magistrados del Tribunal Superior de Justicia, que haga el presidente de la República...	Artículo 42 del Estatuto de Gobierno: XVI. Decidir sobre las propuestas que haga el jefe de Gobierno del Distrito Federal de magistrados del Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal y ratificar los nombramientos de los magistrados del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal;

Los artículos 78 y 79 del Estatuto indican que la Asamblea de Representantes debe resolver de la designación de los magistrados que haya hecho el jefe del Distrito Federal, en las siguientes condiciones:

- Debe resolver en un plazo de 15 días.
- Debe resolver por el voto de la mayoría de sus miembros presentes.
- Si nada se resolviese en el plazo indicado, se tendrán por aprobados los nombramientos.
- Si la Asamblea no aprueba el nombramiento, el jefe de Gobierno debe presentar una nueva propuesta.
- Si la Asamblea no aprueba dos nombramientos sucesivos respecto de la misma vacante, el jefe de Gobierno hará un tercer nombramiento, que surtirá sus efectos de forma provisional y que será sometido a la Asamblea de Representantes.
- La Asamblea deberá aprobar o rechazar este tercer nombramiento en el plazo de 15 días.
- Si nada resuelve la Asamblea, el magistrado seguirá en sus funciones con el carácter de definitivo.
- Si se desecha el nombramiento, el jefe del Distrito Federal someterá un nuevo nombramiento, y los sucesivos magistrados nombrados entrarán en funciones de forma provisional.

3.3.6.10.2 NOMBRAMIENTO DEL JEFE DEL DISTRITO FEDERAL

La más importante facultad de nombramiento que se otorga a la Asamblea de Representantes en esta reforma es la que se establece en el artículo 122 fr. VI inciso **a)**, así como el artículo 42 fr. XV del Estatuto de Gobierno, y que corresponde al jefe del Distrito Federal. La intervención de la Asamblea en este nombramiento se desarrollará en el inciso correspondiente al análisis de la figura jurídica de jefe del Distrito Federal.

3.3.6.10.3 NOMBRAMIENTO DE LOS DELEGADOS

De conformidad con el artículo 106 del Estatuto de Gobierno vigente el 25 de octubre de 1993, los delegados eran nombrados y removidos por el jefe del Distrito Federal, quien debía someter los nombramientos a la Asamblea de Representantes del Distrito Federal. El procedimiento de nombramiento de delegados lo estudiaremos en el inciso correspondiente a la designación de delegados.

3.3.6.11 Aprobación de licencias

El artículo 42 del Estatuto de Gobierno otorga en dos de sus fracciones facultades de este carácter a la Asamblea de Representantes:

- Fr. XIII. Da la atribución a la Asamblea de Representantes de otorgar licencias a los asambleístas.

- Fr. XIV. Da la facultad a la Asamblea de conocer de licencias y de la renuncia del jefe de Gobierno del Distrito Federal, la que sólo podrá aceptarse por causas graves.

3.3.6.12 Facultades de comunicación con otros órganos

El artículo 42 del Estatuto de Gobierno fr. XVII otorga a la Asamblea de Representantes la facultad de comunicarse con los otros órganos locales de gobierno, con la Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal, con la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal, así como con cualquier otra dependencia o entidad por conducto de su mesa directiva, la Comisión de Gobierno o sus órganos internos de trabajo, según el caso.

3.3.6.13 Facultad de otorgar reconocimientos

El artículo 42 del Estatuto de Gobierno fr. XVIII da a la Asamblea de Representantes la facultad de otorgar reconocimientos a quienes hayan prestado servicios eminentes a la ciudad, a la nación o a la humanidad.

3.3.6.14 Partidos políticos que pueden participar en la elección

Como vimos en el principio de esta reforma, una de las principales causas que la motivaron fueron la rápida organización popular que comenzó a existir en el Distrito Federal a partir de los sismos de 1985, fomentada por las cerradas y controvertidas elecciones de 1988. Por esta razón, en las elecciones para el Distrito Federal se establece un embudo, de tal manera que sólo pueden participar partidos políticos con registro nacional, inhibiendo en consecuencia la formación de partidos políticos locales.

3.3.7. Poder ejecutivo local

3.3.7.1 Elección indirecta del jefe del Distrito Federal

El artículo 122 constitucional fr. VI establece que sería el jefe del Distrito Federal el titular de la administración pública local. Su nombramiento era indirecto, es decir, era nombrado por el presidente de la República pero ya no de forma libre sino cumpliendo dos condiciones:

1. Que fuera de entre los representantes de la Asamblea, los diputados federales o los senadores electos en el Distrito Federal.
2. Que la persona elegida perteneciera al partido político que por sí mismo hubiera obtenido el mayor número de asientos en la Asamblea de Representantes.

Debían cumplirse ambas condiciones en la designación del jefe del Distrito Federal, y dicho nombramiento era sometido a la ratificación de la Asamblea de Representantes, la cual contaba con un plazo de cinco días para ratificarlo. En caso de que el funcionario nombrado no fuera ratificado por la Asamblea, el presidente de la República debía presentar un segundo nombramiento para su ratificación dentro del plazo de cinco días. En caso de no ser ratificado este segundo nombramiento por la Asamblea, la designación la hacía directamente la Cámara de Senadores. La ratificación en la Asamblea de Representantes requería el voto de la mayoría de los miembros presentes en la sesión respectiva (Art. 122 constitucional fr. VI inciso a).

En caso de que la Asamblea de Representantes no estuviera en sesiones al hacerse la designación, el Presidente debía presentar la designación para su ratificación ante la Comisión de Gobierno de la Asamblea, que en el siguiente periodo ordinario lo sometería al pleno de la Asamblea para su aprobación definitiva (Art. 122 constitucional fr. VI inciso d).

En la iniciativa se motiva esta designación del jefe del Distrito Federal argumentando que

se propone un sistema que conjuga el interés de representación política de la ciudadanía de esta entidad y la importancia que la misma representa para la Federación, en tanto sede de los poderes federales y capital de la República. Por ello, se sustenta la legitimidad obtenida por la vía de la elección en la Asamblea de Representantes y la intervención de la propia Federación a través del Presidente de la República.”⁵⁷

El número de puestos de entre los cuales se podía elegir al jefe del Distrito Federal se amplió de la iniciativa al resultado final de la modificación constitucional. En la iniciativa sólo se establecía la designación del jefe del Distrito Federal de entre los integrantes de la Asamblea, mientras que en el dictamen final y en la modificación del artículo 122 se integró a los funcionarios de la Cámara de Diputados y la de Senadores electos por el Distrito Federal. En el dictamen elaborado por las comisiones unidas de la Cámara de Diputados, se argumenta que

respecto del nombramiento del titular de este órgano ejecutivo local, se establece un procedimiento que, atendiendo los reclamos de representación política de los habitantes del Distrito Federal, reconoce también el interés que esta entidad tiene para la Federación, por la característica que le dio origen consistente en ser la sede de los poderes de la Unión [...] En cuanto al nombramiento del responsable de la administración capitalina, en el texto de la iniciativa presidencial se propone un procedimiento en el que se persigue dotar de un sustento de legitimidad al Jefe del Distrito Federal, a través de un mecanismo en el que participan tanto la Asamblea de Representantes órgano local de gobierno, como la Federación por medio del titular del Ejecutivo Federal o el Senado según sea el caso. Estas comisiones estiman que la base de elegibilidad del Jefe del Distrito Federal debe partir del nivel real de representación política de los habitantes de la entidad en cualquiera de los órganos a

⁵⁷ *Diario de los Debates*, Cámara de Diputados del Congreso de los Estados Unidos Mexicanos, segundo periodo ordinario, México, año II, núm. 29, martes 6 de julio de 1993, p. 2505.

cuyo cargo está el expedir leyes que puedan repercutir en este conglomerado urbano. Para ello, se propone ampliar el espectro político de selección por parte del Ejecutivo Federal a alguno de los integrantes de los otros órganos de representación, es decir, a los senadores y diputados de la entidad.⁵⁸

El representante que fuera designado para ocupar el cargo de jefe del Distrito Federal debía separarse de su anterior cargo, ya fuera en la Asamblea, en la Cámara de Diputados o en la de Senadores, antes de la fecha establecida para rendir protesta ante la Asamblea o ante la Cámara de Senadores según fuera el caso (Art. 122 constitucional fr. VI inciso e).

Para Eduardo Escobedo Miramontes, “en 1993 se rompe con el esquema y por tanto se establece un sistema de elección indirecta, en donde se señala que el partido político que tenga el mayor número de asientos en la Asamblea de Representantes tendrá derecho a ocupar la Jefatura del Departamento del Distrito Federal, ya no se llamaría Departamento del Distrito Federal, sería Jefatura del Distrito Federal...”⁵⁹ Sin embargo, para la doctora Paulina Fernández “es cierto que con ese mecanismo, formalmente, los ciudadanos decidirían en las urnas qué partido quisieran que los gobernara, pero también es cierto que con esa elección indirecta, no dejaba de ser el Presidente de la República quien en última instancia decidiría quién debía ser el jefe del gobierno del D.F.”⁶⁰

En el mismo sentido opina el doctor Acosta Romero, quien dice:

en su momento se cuestionó esta reforma porque no responde a las aspiraciones políticas de la ciudadanía del Distrito Federal, permanece una gran discrecionalidad en el nombramiento que de acuerdo con el nuevo sistema hace el Presidente de la República, si se toma en cuenta que la ARDF tiene 66 miembros, la diputación federal del Distrito Federal cuenta con 40 diputados y a partir de 1994 son 4 senadores por el Distrito Federal; resulta que el presidente tiene una opción de designar al Jefe del Distrito Federal entre 110 personas y es muy limitada la facultad de la Asamblea de Representantes para participar en esa designación.⁶¹

Finalmente, este ordenamiento jurídico de designación indirecta del jefe del Distrito Federal nunca se aplicó.

En lo que hace a los requisitos que debía cumplir el jefe del Distrito Federal, uno de los más debatidos fue la prohibición establecida al ciudadano que hubiese ocupado el cargo de jefe del Distrito Federal con cualquier carácter, para volver a ocuparlo (Art. 122 constitucional fr. VI inciso f).

También se amplió el número de años que duraba en el cargo el jefe del Distrito Federal ya que en la Iniciativa se establece que duraba en el cargo a partir de la fecha en que rindiera protesta ante la Asamblea o el Senado hasta el 2 de diciembre del año en que concluyera el periodo constitucional de la Asamblea respectiva, es decir, que duraba en el cargo tan sólo tres años; mientras que en la modificación constitucional se establece que el jefe del Distrito Federal podía durar en el cargo hasta seis años a partir

⁵⁸ *Diario de los Debates*, Cámara de Diputados del Congreso de los Estados Unidos Mexicanos, periodo extraordinario, México, año II, núm. 8, jueves 2 de septiembre de 1993, pp. 549-550.

⁵⁹ Eduardo Escobedo Miramontes, *op. cit.*, p. 104.

⁶⁰ Paulina Fernández Christlieb, *op. cit.*, p. 266.

⁶¹ Miguel Acosta Romero, *Teoría general del derecho administrativo*, *op. cit.* p. 343.

de la fecha en que rindiera protesta y hasta el 2 de diciembre del año en que concluyera el periodo constitucional del presidente de la República (Art. 122 fr. VI inciso **b**).

En caso de que el jefe del Distrito Federal faltara temporalmente, por no más de 30 días, o estuviese pendiente el nombramiento que hacía el presidente de la República, la ratificación de la Asamblea o el nombramiento del Senado, el secretario de Gobierno en Funciones se encargaba de despachar los asuntos de la administración pública del Distrito Federal por el tiempo que durara la falta.

Si la falta, en principio temporal, duraba más de 30 días, o existiera una falta absoluta o hubiera una remoción del jefe del Distrito Federal, quedaba momentáneamente encargado del despacho el secretario de Gobierno en funciones, y el presidente de la República debía hacer un nuevo nombramiento conforme al procedimiento que antes se describió.

3.3.7.2 Intervención en el proceso legislativo ante la Asamblea

El artículo 67 fr. I y VIII del Estatuto faculta al jefe del Distrito Federal para:

- Fr. I. Iniciar leyes y decretos ante la Asamblea Legislativa.
- Fr. VIII. Solicitar a la Comisión de Gobierno de la Asamblea Legislativa convoque a sesiones extraordinarias.

3.3.7.3 Ejecución de leyes

Los artículos 122 fr. VI inciso **g**) y 67 fr. II del Estatuto facultan al jefe del Distrito Federal para:

- Ejecutar las leyes y decretos que expida la Asamblea Legislativa.
- Ejecutar las leyes relativas al Distrito Federal que expida el Congreso de la Unión.

3.3.7.4 Facultades reglamentarias y refrendos

El artículo 67 fr. II y III del Estatuto faculta al jefe del Distrito Federal para:

- Fr. II. Refrendar los decretos promulgatorios del presidente de la República, referentes a las leyes y decretos enviados por la Asamblea de Representantes. Esta facultad también se encontraba en el Art. 122 fr. V, *in fine*.
- Fr. II. Proveer en la esfera administrativa a la exacta observancia de las leyes que emita la Asamblea de Representantes. Esta facultad también se encuentra contenida en el artículo 122 fr. VI, inciso **g**).
- Fr. III Expedir los reglamentos gubernativos para la ejecución y desarrollo de las leyes que emita la Asamblea de Representantes. Esta facultad también está contenida en el artículo 122 fr. VI, inciso **g**).

3.3.7.5 Facultades de nombramiento y remoción

Los artículos 67 fr. IV, V, VI y VII y 106 del Estatuto facultan al jefe del Distrito Federal para:

- Fr. IV. Nombrar y remover libremente a los titulares de las unidades, órganos y dependencias de la administración pública del Distrito Federal, cuyo nombramiento o remoción no estén determinadas de otro modo en el Estatuto.
- Fr. V. Nombrar y remover al procurador general de Justicia del Distrito Federal en las condiciones ya estudiadas.
- Fr. VI. Proponer magistrados del Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal, designar los del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal y someter dichas propuestas y designaciones, según sea el caso, para su ratificación a la Asamblea Legislativa del Distrito Federal.
- Fr. VII. Otorgar patentes de notario conforme a las disposiciones aplicables.
- Art. 106. Para nombrar y remover a los delegados, sometiendo dichos nombramientos a la Asamblea de Representantes del Distrito Federal.

3.3.7.6 Facultades presupuestales

El artículo 67 fr. IX, X, XI, XII, XV y XX del Estatuto faculta al jefe del Distrito Federal para:

- Fr. IX. Presentar a la Asamblea de Representantes del Distrito Federal a más tardar el día 30 de noviembre, la iniciativa de Ley de Ingresos y el Proyecto de Presupuesto de Egresos para el año inmediato siguiente, o hasta el día 20 de diciembre, cuando inicie su encargo en dicho mes. El secretario encargado de las finanzas del Distrito Federal debía comparecer ante la Asamblea para explicar la iniciativa de Ley de Ingresos y el Proyecto de Presupuesto de Egresos del Distrito Federal para el año siguiente.
- Fr. X. Enviar a la Comisión de Gobierno de la Asamblea de Representantes la Cuenta Pública del año anterior.
- Fr. XI. Someter a la consideración del presidente de la República la propuesta de los montos de endeudamiento necesarios para el financiamiento del Presupuesto de Egresos del Distrito Federal. Esta obligación también se establece en el artículo 73 fr. VIII constitucional.
- Fr. XII. Informar al presidente de la República sobre el ejercicio de los recursos correspondientes a los montos de endeudamiento del gobierno del Distrito Federal y de las entidades de su sector público e igualmente a la Asamblea al rendir la Cuenta Pública. Esta obligación también se establece en el artículo 73 fr. VIII constitucional.
- Fr. XV. Remitir a la Asamblea de Representantes dentro de los cuarenta y cinco días posteriores a la fecha del corte del periodo respectivo, los informes trimestrales sobre la ejecución y cumplimiento de los presupuestos y programas aprobados para la revisión de la Cuenta Pública del Distrito Federal.

- XX. Administrar la hacienda pública del Distrito Federal.

3.3.7.7 Facultades administrativas

El artículo 67 fr. XIII, XIV, XVI, XIX, XXI y XXII del Estatuto faculta al jefe del Distrito Federal para:

- Fr. XIII. Formular el Programa General de Desarrollo del Distrito Federal.
- Fr. XIV. Presentar por escrito a la Asamblea de Representantes, a la apertura de su primer periodo ordinario de sesiones, el informe anual sobre el estado que guarda la administración pública del Distrito Federal.
- Fr. XVI. Ejercer actos de dominio sobre el patrimonio del Distrito Federal.
- Fr. XIX. Informar a la Asamblea por escrito, por conducto del secretario del ramo, sobre los asuntos de la administración, cuando la misma Asamblea lo solicite.
- Fr. XXI. Celebrar convenios de coordinación con la Federación, estados y municipios, y de concertación con los sectores social y privado.
- Fr. XXII. Dirigir la planeación y el ordenamiento del desarrollo urbano del Distrito Federal.

3.3.7.8 Facultades de seguridad pública

El artículo 67 fr. XVII y XVIII del Estatuto faculta al jefe del Distrito Federal para:

- Fr. XVII. Ejercer las funciones de dirección de los servicios de seguridad pública cuando el presidente de la República se las haya delegado.
- Fr. XVIII. Facilitar al Tribunal Superior de Justicia y a la Asamblea Legislativa los auxilios necesarios para el ejercicio expedito de sus funciones.

3.3.7.9 La designación de delegados

El régimen delegacional se encuentra reglamentado en el Estatuto de Gobierno del Distrito Federal. El artículo 122 constitucional nada dice en esta reforma acerca de las delegaciones.

El artículo 87 del Estatuto vigente el 26 de julio de 1994 establece que la administración pública del Distrito Federal:

- Será central, desconcentrada y paraestatal.
- La jefatura del Distrito Federal, las secretarías, las delegaciones, la Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal, así como las demás dependencias que determine la ley, integran la administración pública centralizada.

Asimismo, el artículo 104 del Estatuto establece que el Distrito Federal contará con órganos administrativos desconcentrados en cada demarcación territorial, con autonomía funcional en acciones de gobierno, a los que genéricamente se les llamará delegaciones del Distrito Federal. Las delegaciones se crean para:

- a) La expedita y eficiente atención de las necesidades y demandas sociales.
- b) Una más equitativa y eficaz prestación de los servicios públicos, sustentada en la rápida toma de decisiones.
- c) El mejor aprovechamiento de los recursos humanos y materiales.
- d) Una adecuada distribución del gasto público.

El artículo 106 del Estatuto establece que los delegados son nombrados y removidos por el jefe del Distrito Federal, quien somete dichos nombramientos para su ratificación a la Asamblea de Representantes del Distrito Federal. La ratificación debe realizarse por el voto de la mayoría de los miembros presentes en la sesión respectiva.

La Asamblea de Representantes debía ratificar o no los nombramientos de los delegados dentro del término de 10 días naturales contados a partir de la fecha de la recepción. Si la Asamblea decidía no ratificar a algún delegado, el jefe del Distrito Federal debía hacer un nuevo nombramiento. Si concluía el periodo de sesiones de la Asamblea antes de que el jefe del Distrito Federal hiciera el nuevo nombramiento, entonces la designación tendría el carácter de provisional en tanto empezara el siguiente periodo (Art. 107 del Estatuto de Gobierno vigente el 26 de julio de 1994).

Sin embargo, en 1994 se otorga al jefe del Departamento del Distrito Federal, previo acuerdo del presidente de la República, la facultad de nombrar a los delegados del Departamento del Distrito Federal, los cuales se sujetarían a la ratificación de la III Asamblea de Representantes, de conformidad con el procedimiento establecido para la ratificación de los magistrados del Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal. Esto se debe a que el nombramiento indirecto del jefe del Distrito Federal estaba programado para el año 1997.

Para ser delegado se requería: 1) ser ciudadano del Distrito Federal, en pleno goce de sus derechos civiles y políticos; 2) tener por lo menos treinta años cumplidos al día del nombramiento; 3) ser originario del Distrito Federal o vecino de él con residencia efectiva no menor de dos años al día del nombramiento; 4) no haber sido condenado en sentencia ejecutoria por delito intencional, cualquiera que haya sido la pena (Art. 105 del Estatuto).

Las delegaciones tenían facultades en sus respectivas jurisdicciones en las materias de gobierno, administración, asuntos jurídicos, obras, servicios, actividades sociales, económicas y deportivas (Art. 177 del Estatuto de Gobierno). Sin embargo, de conformidad con el artículo 115 fr. VII, X y XI del Estatuto, correspondía a los órganos centrales de la Administración Pública del Distrito Federal:

- Fr. VII. La prestación de servicios públicos, planeación y ejecución de obras de impacto en el interior de una delegación, cuando sean de alta especialidad técnica. El jefe del Distrito Federal podía dictar acuerdos conforme a los cuales

delegaba a los delegados la realización y la contratación de estas obras, dentro de los límites de la demarcación territorial.

- Fr. X. La determinación de los sistemas de participación y coordinación de las delegaciones respecto a la prestación de servicios públicos de carácter general, como suministro de agua potable, drenaje, tratamiento de aguas, recolección de desechos en vías primarias, transporte público de pasajeros, protección civil, seguridad pública, educación, salud y abasto.
- Fr. XI. En general, las funciones de administración, planeación y ejecución de obras, prestación de servicios públicos y, en general, actos de gobierno que incidan, se realicen o se relacionen con el conjunto de la ciudad o tengan impacto en dos o más delegaciones.⁶²

En cuanto a sus facultades presupuestarias, el artículo 112 establece que las delegaciones contaban con asignaciones presupuestales para la realización de sus actividades, las que se determinaban en el Presupuesto de Egresos del Distrito Federal. Los delegados debían informar del ejercicio de las asignaciones presupuestarias al jefe del Distrito Federal para la rendición de la Cuenta Pública. Sin embargo, de conformidad con el artículo 115 fr. V del Estatuto, correspondía a los órganos centrales de la Administración Pública del Distrito Federal:

- Fr. V. La adquisición, administración y enajenación de bienes del patrimonio de la ciudad y fijación de lineamientos para su adquisición, uso y destino. Tratándose del patrimonio inmobiliario destinado a las delegaciones, los delegados debían ser consultados cuando se tratara de enajenar o adquirir inmuebles destinados al cumplimiento de sus funciones.

Tenemos pues que:

- Las delegaciones siguen siendo parte de la Administración Pública Centralizada del Distrito Federal y funcionan con una naturaleza jurídica de órganos desconcentrados.
- Por un lado, se les otorgan determinadas facultades a las delegaciones, pero por el otro continúa una fuerte centralización en todas las materias administrativas por parte del jefe del Distrito Federal, quien determina la participación y coordinación de las mismas.
- En materia hacendaria, únicamente se les otorgan ciertas asignaciones, pero la determinación del presupuesto y el patrimonio que utilizan las propias delegaciones está bajo la tutela del jefe del Distrito Federal.
- El hecho de que se encuentren de tal manera restringidas en sus ámbitos de competencia las delegaciones es perfectamente entendible, puesto que en el Estatuto de 1994 aún eran consideradas órganos desconcentrados pertenecientes a la Administración Pública Centralizada del Distrito Federal.

⁶² Cf. "Estatuto de Gobierno del Distrito Federal", *op. cit.*, p. 60.

En 1994, en los artículos 113 y 114 del Estatuto, se establecieron como obligaciones de los delegados:

- Realizar recorridos periódicos dentro de sus demarcaciones con la finalidad de verificar la forma y las condiciones en que se prestan los servicios públicos así como el estado en que se encuentran los sitios, obras e instalaciones en los que la comunidad tenga interés.
- Dar audiencia pública por lo menos dos veces al mes a los habitantes de las delegaciones. En estas audiencias, los habitantes podían proponer la adopción de determinados acuerdos, la realización de ciertos actos o la recepción de información sobre determinadas actuaciones, siempre que fueran competencia de la Administración Pública del Distrito Federal. La audiencia debía realizarse preferentemente en el lugar donde residieran los habitantes interesados en ella, en forma verbal, en un solo acto y con la asistencia de vecinos de la demarcación de la administración pública del Distrito Federal vinculados con los asuntos de la audiencia.

3.3.8 Consejos ciudadanos

Los artículos 21 y 22 del Estatuto de Gobierno vigente el 26 de julio de 1994 otorgaban a los ciudadanos el derecho de participar en la selección para los cargos de representación vecinal por manzana, colonia, barrio o unidad habitacional. Los ciudadanos del Distrito Federal participaban a través de los consejos ciudadanos que se integraban para cada delegación, en la gestión, supervisión, evaluación y en su caso aprobación, consulta u opinión de los programas de la Administración Pública del Distrito Federal que se determinaran para las delegaciones.

De conformidad con el artículo 120 del Estatuto de Gobierno, los consejos ciudadanos eran “órganos de representación vecinal y de participación ciudadana.”⁶³ Se elegía un consejo ciudadano por cada delegación del Distrito Federal en elección directa, por voto libre, secreto y personal de los ciudadanos.

El número de integrantes del Consejo Ciudadano en cada delegación se establecía a partir de las siguientes reglas (Art. 122 del Estatuto):

- Hasta por los primeros 100,000 habitantes de la delegación había 15 consejeros.
- Por cada 50,000 habitantes que excedieran de la cantidad a que se refiere el punto anterior, había un consejero.
- En todo caso, a cada delegación le corresponden por lo menos 15 consejeros.

La elección se realizaba a través de fórmulas integradas por un propietario y un suplente, presentadas por los partidos políticos con registro nacional (Art. 123 del Estatuto). Los consejeros ciudadanos propietarios no podían ser electos para el periodo

⁶³ Citado por Miguel Acosta Romero, *Teoría general del derecho administrativo*, op. cit., p. 361.

inmediato con el mismo carácter, ni como suplentes. Los consejeros ciudadanos suplentes sí podían ser electos para el periodo inmediato con el carácter de propietarios (Art. 124 del Estatuto).

Eran requisitos para ser consejero ciudadano (Art. 127 del Estatuto):

- Ser ciudadano del Distrito Federal, en pleno ejercicio de sus derechos.
- Residir en el área vecinal de que se trate de la delegación correspondiente, cuando menos dos años antes de la elección.
- No haber sido condenado por delito intencional alguno.
- No ser servidor público de confianza que preste sus servicios en la delegación correspondiente.

Los consejos ciudadanos sesionaban en pleno y en comisiones. A las sesiones del pleno asistía el delegado respectivo, el cual participaba con derecho a voz pero sin voto. La presidencia del Consejo se rotaba entre los consejeros ciudadanos (Art. 128 del Estatuto).

El cargo tenía una duración de tres años y la primera elección se tenía planeada para el mes de junio de 1995 y la instalación de la misma en el mes de agosto (Art. sexto transitorio del decreto de modificación del artículo 122 constitucional de fecha 25 de octubre de 1993 y 125 del Estatuto). Sin embargo, se modificó el Estatuto de Gobierno el día 3 de junio de 1995 con la finalidad de aplazar las elecciones de los consejos ciudadanos. Finalmente, la elección se realizó en noviembre de 1995 con resultados desastrosos ya que menos de 15% del electorado participó en la elección.⁶⁴

La siguiente elección estaba pensada para el año 1997, pero el artículo 3º transitorio de la modificación del Estatuto publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 22 de noviembre de 1996 eliminó los consejos ciudadanos y dejó en manos de la Asamblea la legislación de las formas de participación ciudadana. Dice el artículo en estudio:

Tercero. El seis de julio de 1997 se elegirán para el Distrito Federal exclusivamente el Jefe de Gobierno y los Diputados a la Asamblea Legislativa del Distrito Federal. Se derogan todos los artículos del Estatuto de Gobierno del Distrito Federal referidos a la elección de los Consejeros Ciudadanos. Las normas que regulan las funciones sustantivas de los actuales Consejeros Ciudadanos establecidas en los ordenamientos vigentes, seguirán aplicándose hasta la terminación del periodo para el que fueron electos. Con base en el nuevo Estatuto de Gobierno del Distrito Federal, la Asamblea Legislativa expedirá las disposiciones relativas a la participación ciudadana en el Distrito Federal.”⁶⁵

En los artículos entonces derogados del Estatuto se establece posteriormente, en las modificaciones al Estatuto del 4 de diciembre de 1997, el título relativo a las autoridades electorales locales y a los partidos políticos, el cual continúa vigente hasta ahora.

⁶⁴ Cf. Miguel Covián Andrade, *Teoría constitucional, op. cit.*, p. 463.

⁶⁵ “Decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales; de la Ley Reglamentaria de las fracciones I y II del artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la federación; del Código Penal para el Distrito Federal en materia de fuero común y para toda la República en materia de fuero federal; del Estatuto de Gobierno del Distrito Federal; y se expide la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Material Electoral”, *Diario Oficial de la Federación*, México DF, tomo DXVIII, núm. 15, segunda sección, viernes 22 de noviembre de 1996, p. 96.

CAPÍTULO IV

ESTRUCTURA ACTUAL DE LOS PODERES EJECUTIVO Y LEGISLATIVO DEL DISTRITO FEDERAL

4.1 LA REFORMA POLÍTICA DEL ESTADO DE 1996

4.1.1 *Foros y mesas de debate*

Antes de presentar la iniciativa correspondiente a la reforma política del Distrito Federal que tuvo lugar en el año 1996, se realizaron una serie de foros en el marco del “Diálogo Nacional para la Reforma Política del Estado”. Este diálogo se materializó en la Mesa Central para la Reforma Política del Estado, donde los dirigentes nacionales de los partidos políticos, los coordinadores de los grupos parlamentarios en las cámaras del Congreso de la Unión y la Secretaría de Gobernación formularon la agenda que se abordaría en mesas específicas, cuyas conclusiones serían puestas a consideración de los integrantes de la Mesa Central.

Se acreditaron en los trabajos de las mesas específicas representantes del PRI, del PAN, del PRD y del PT, siendo relevante que muchos de los dirigentes de los partidos acreditados tenían también funciones legislativas; asimismo, se acreditaron representantes de la Asamblea de Representantes del Distrito Federal, de la Cámara de Diputados y de la Cámara de Senadores. Finalmente, se amplió también la participación a diversas organizaciones sociales que tuvieran interés en exponer puntos relacionados con el marco jurídico del Distrito Federal, a personas representativas de instituciones académicas y cívicas, a dirigentes vecinales, empresariales, de sindicatos y a la ciudadanía en general. Estos hechos hacen concluir a Jesús Salazar Toledano: “La mesa para la Reforma Política del Distrito Federal fue un foro amplio e incluyente y de sus trabajos derivaron dos puntos de consenso fundamentales: la elección directa del titular del gobierno del Distrito Federal y la ampliación de la esfera de atribuciones de la Asamblea de Representantes.”¹

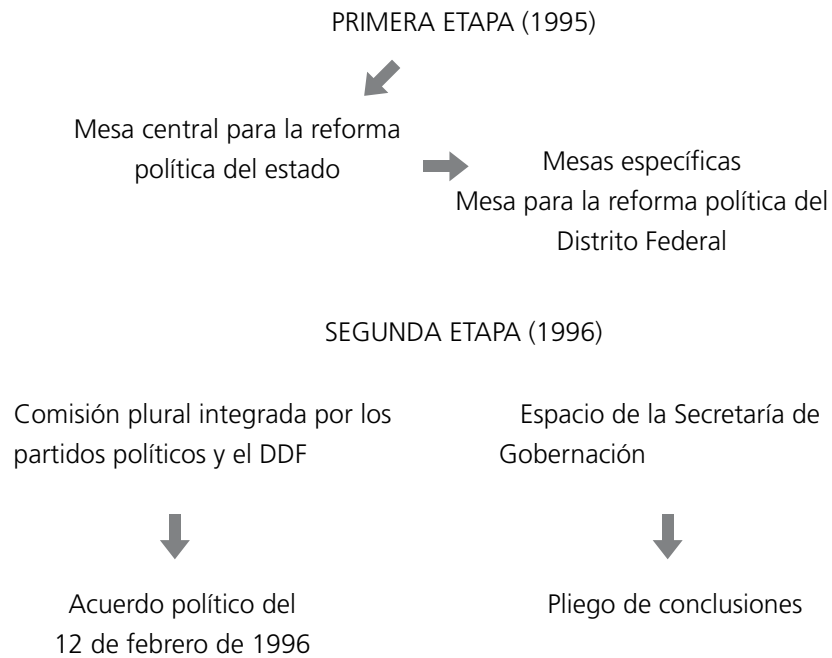
En una segunda etapa los partidos participantes en las mesas de discusión acordaron con el Departamento del Distrito Federal constituir una Comisión Plural Ejecutiva, la cual estaría encargada de desarrollar los consensos a que se hubiera llegado en las mesas, y procurar la búsqueda de nuevos consensos entre los partidos, con la finalidad de complementar la Reforma Política del Distrito Federal. Con base en la discusión dada en esta segunda etapa, el 12 de febrero de 1996, el PRI, el PAN y el PT suscribieron un acuerdo político integrado por 27 puntos, donde se especificaban los contenidos de la reforma.

¹ Jesús Salazar Toledano, “Gobierno y política en el Distrito Federal” *op. cit.*, pp. 65-67.

De forma paralela, la Secretaría de Gobernación estableció otro espacio en donde concurrieron los dirigentes de los partidos políticos nacionales; ahí se revisaron los puntos de acuerdo de la Mesa Plural Ejecutiva se firmó un pliego de conclusiones donde se convalidaron la mayor parte de los acuerdos suscritos el 12 de febrero de 1996.

A continuación presento un esquema de las discusiones que se llevaron a cabo para arribar a la Reforma Política del Distrito Federal de 1996:

MARCO. DIÁLOGO NACIONAL PARA LA REFORMA POLÍTICA DEL ESTADO



A partir de los foros y mesas antes descritos se conforma la iniciativa de reforma al marco jurídico de los poderes ejecutivo y legislativo del Distrito Federal de fecha 15 de julio de 1996, la cual tuvo el siguiente proceso legislativo:

REFORMA AL ARTÍCULO 122 CONSTITUCIONAL DE 1996		
Fecha	Trámite del proceso	Órgano que lo realiza
25/julio/1996	Fecha de elaboración de la iniciativa	Diputados y senadores del PAN, PRI, PRD y PT, y el Ejecutivo federal
26/julio/1996	Se recibe la iniciativa y se turna a comisiones	Cámara de Diputados del Congreso de la Unión
31/julio/1996	Primera lectura del Dictamen	Cámara de Diputados del Congreso de la Unión

Fecha	Trámite del proceso	Órgano que lo realiza
31/julio/1996	Se dispensa de la segunda lectura, debate y aprobación: • Se realiza votación nominal en lo general y en lo particular en un solo acto. • Se aprueba por 455 votos a favor y ninguno en contra.	Cámara de Diputados del Congreso de la Unión
1/ago/1996	Se recibe la iniciativa y se hace la primera lectura del dictamen	Cámara de Senadores del Congreso de la Unión
1/ago/1996	Se dispensa la segunda lectura del dictamen, debate y aprobación: • Se autoriza la discusión inmediata en lo general y en lo particular en un solo acto. • Se aprueba por 124 votos a favor y ninguno en contra. • Pasa el decreto a las legislaturas de los estados.	Cámara de Senadores del Congreso de la Unión
21/ago/1996	Proyecto de Declaratoria	Comisión Permanente del Congreso de la Unión
22/ago/1996	Publicación en el <i>Diario Oficial de la Federa-</i>	Secretaría de Gobernación

Uno de los puntos de consenso más controversiales es el hecho de que en las elecciones locales del Distrito Federal sólo puedan participar partidos políticos con registro nacional, tanto para la elección de diputados a la Asamblea como para la elección del jefe de Gobierno y de los jefes delegacionales, de conformidad con el artículo 121 del Estatuto de Gobierno vigente desde el 4 de diciembre de 1997.

4.1.2 Convivencia de poderes

Uno de los elementos principales de la reforma de 1993 fue la aceptación de la posibilidad de convivencia de poderes locales con poderes federales, aunque en dicha reforma los poderes locales se encontraban supeditados a los federales. La misma intención se tenía en la iniciativa de fecha 25 de julio de 1996, presentada por el presidente de la República, que en su artículo 122 decía: "Artículo 122. Definida por el artículo 44 de este ordenamiento la naturaleza jurídica del Distrito Federal, las atribuciones Legislativa, Ejecutiva y Judicial corresponden a los poderes de la Unión en el ámbito local de la entidad que es su sede; al ejercicio de sus atribuciones concurren las autoridades locales en los términos de este artículo."²

Sin embargo, las comisiones unidas de la Cámara de Diputados modificaron el antecitado primer párrafo del artículo 122 para quedar como sigue: "Artículo 122. Definida por el artículo 44 de este ordenamiento la naturaleza jurídica del Distrito Fe-

² *Diario de los Debates*, Cámara de Diputados del Congreso de los Estados Unidos Mexicanos, primer periodo de sesiones extraordinarias del segundo receso del segundo año de ejercicio, México, año II, núm. 3, miércoles 31 de julio de 1996, p. 76.

deral, su gobierno está a cargo de los poderes federales y de los órganos Ejecutivo, Legislativo y Judicial de carácter local, en términos de este artículo.”³ Vemos que ya no existe una supeditación de los órganos locales a los federales, sino que ahora se establece que tanto los poderes federales como los locales se encuentran en un estatus de igualdad para desarrollar las atribuciones correspondientes al gobierno del Distrito Federal. Este punto de análisis se encuentra confirmado por el artículo 7 del Estatuto de Gobierno, que dice:

El gobierno del Distrito Federal está a cargo de los Poderes Federales y de los órganos Ejecutivo, Legislativo y Judicial de carácter local, de acuerdo con lo establecido por la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, el presente Estatuto y las demás disposiciones legales aplicables. La distribución de atribuciones entre los poderes Federales y los órganos de gobierno del Distrito Federal está determinada, además de lo que establece la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, por lo que dispone este Estatuto.⁴

4.2 FACULTADES DEL CONGRESO DE LA UNIÓN

4.2.1 Intervención en la remoción del jefe de Gobierno del Distrito Federal

En principio debemos dejar claro que la facultad que tenía la Cámara de Senadores para designar al jefe del Distrito Federal cuando en dos ocasiones la Asamblea hubiera rechazado el nombramiento del mismo, desaparece con la elección directa por voto universal del jefe de Gobierno. Por ello, el artículo 26 del Estatuto es modificado el 4 de diciembre de 1997 y ahora ya no dice que corresponde a la Cámara de Senadores nombrar al jefe de Gobierno, sino que especifica que la facultad de nombramiento que tiene dicha cámara es sólo en caso de remoción.

En cuanto a la facultad y el proceso de remoción del jefe de Gobierno, ambos se encontraban previstos desde el régimen jurídico del Distrito Federal de 1993. Esta figura jurídica se mantiene en 1996 en el punto F del artículo 122, el cual establece que “La Cámara de Senadores del Congreso de la Unión, o en sus recesos, la Comisión Permanente podrá remover al Jefe de Gobierno del Distrito Federal por causas graves que afecten las relaciones con los poderes de la Unión o el orden público en el Distrito Federal. La solicitud de la remoción debe ser presentada por la mitad de los miembros de la Cámara de Senadores o de la Comisión Permanente.”⁵ Vemos que prácticamente se conserva en los mismos términos el procedimiento de remoción, por lo cual haremos un análisis comparativo.

4.2.1.1 Órgano y procedimiento de remoción

El órgano encargado del estudio de la remoción sigue siendo la Cámara de Senadores o la Comisión Permanente, y la solicitud debe ser presentada por la mitad de los miembros

³ “Decreto mediante el cual se declaran reformados diversos artículos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos”, en *Diario Oficial de la Federación*, México, tomo DXV, No 16, primera sección, jueves 22 de agosto de 1996, p. 8.

⁴ ESTATUTO DE GOBIERNO DEL DISTRITO FEDERAL www.df.gob.mx/leyes/estatuto/index.html

⁵ “Decreto mediante el cual se declaran reformados diversos artículos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos”, *op. cit.*, p. 12.

bro del órgano en cuestión. Se mantiene también la posibilidad de que la Cámara de Diputados, la Suprema Corte de Justicia de la Nación o el presidente de la República hagan del conocimiento de la Cámara de Senadores la actualización de alguna de las hipótesis de remoción (Art. 28 del Estatuto). Asimismo, se mantienen los requisitos del comunicado –que ya fueron analizados– y la necesidad de que el órgano de conocimiento haga suyo dicho comunicado (Arts. 64 y 65 del Estatuto).

Se establece en el artículo 65 del Estatuto que se debe dar vista al jefe de Gobierno para que en el término de diez días manifieste lo que a su derecho convenga y ofrezca las pruebas que estime pertinentes, debiéndose formular el dictamen correspondiente dentro de los diez días siguientes. Este punto del procedimiento no existía anteriormente ni en la Constitución ni en el Estatuto, y la finalidad es no violar la garantía de audiencia del jefe de Gobierno.

En caso de que el jefe de Gobierno finalmente fuera removido, el presidente de la República ya no hará un nuevo nombramiento indirecto debido a que el jefe de Gobierno ahora se elige de forma directa. En consecuencia, se establece en el artículo 122 apartado B fr. II y en el apartado C, base 2ª. Fr. I, así como en el artículo 26 del Estatuto, un procedimiento mediante el cual el presidente de la República propone a la Cámara de Senadores quién debe sustituir al jefe de Gobierno removido.

4.2.1.2 Causas de remoción del Jefe de Gobierno

Las causas de remoción en forma genérica siguen siendo las causas graves que afecten las relaciones con los poderes de la Unión o el orden público en el Distrito Federal. En cuanto a las causas específicas señaladas en el artículo 66 del Estatuto, se mantienen las siguientes:

- Invasión de manera reiterada y sistemática la esfera de competencia de los poderes de la Unión.
- Abstenerse de ejecutar, en forma reiterada y sistemática, los actos legislativos, jurisdiccionales y administrativos que dicten los poderes de la Unión.
- Utilizar la fuerza pública fuera de las facultades de dirección que en materia de seguridad pública le delegue el presidente de la República, afectando así el orden público.

En lo que hace a las causas específicas de remoción, se añade la de no brindar la debida protección a las instalaciones y los depositarios de los poderes federales, cuando haya sido requerido para ello. Asimismo, desaparecen las tres siguientes causas del artículo 66 del Estatuto:

- No refrendar los decretos promulgatorios del presidente de la República respecto de las leyes o decretos que expida la Asamblea de Representantes del Distrito Federal. Para Acosta Romero, esta fracción era una sanción que iba

más allá de lo previsto por el artículo 92 de la Constitución para el refrendo administrativo, por lo cual fue un acierto que desapareciera.

- Ejercer en contravención de la ley y demás disposiciones aplicables, los montos de endeudamiento aprobados por el Congreso de la Unión.
- No proporcionar, de manera reiterada sistemática, con oportunidad y veracidad al presidente de la República el informe que sobre el ejercicio de los montos autorizados de endeudamiento hubiere realizado.

4.2.2 Expedición del Estatuto de Gobierno del Distrito Federal

De conformidad con el artículo 122 apartado A, fr. II constitucional, continúa siendo facultad del Congreso de la Unión expedir el Estatuto de Gobierno del Distrito Federal. El Estatuto debe ser acorde en especial con las bases del apartado C del artículo 122 en específico y con todo el artículo mencionado en general.

Las reformas del Estatuto posteriores al decreto de modificación del artículo 122 constitucional de fecha 22 de agosto de 1996 se describen en el siguiente cuadro.

MODIFICACIONES DEL ESTATUTO DE GOBIERNO DEL DISTRITO FEDERAL		
CUARTA REFORMA		
Fecha	Trámite del proceso	Órgano que lo realiza
18/nov/1997	Recepción de la iniciativa de reforma del Estatuto	Cámara de Diputados del Congreso de la Unión
27/nov/1997	Primera lectura del Dictamen	Cámara de Diputados del Congreso de la Unión
27/nov/1997	Se dispensa de la segunda lectura, debate y aprobación: • Se realiza la votación en lo general y en lo particular en un solo acto. • Se aprueba con 434 votos a favor y cero en contra.	Cámara de Diputados del Congreso de la Unión
02/dic/1997	Recepción del decreto de reforma del Estatuto de Gobierno del Distrito Federal. Se turna a comisiones.	Cámara de Senadores del Congreso de la Unión
03/dic/1997	Primera lectura del Dictamen	Cámara de Senadores del Congreso de la Unión
03/dic/1997	Se dispensa de la segunda lectura, debate y aprobación: • Se recoge la votación en lo general y en lo particular en un solo acto. • Se aprueba con 101 votos a favor y 1 voto diferenciado. • Pasa al Ejecutivo de la Unión.	Cámara de Senadores del Congreso de la Unión

Fecha	Trámite del proceso	Órgano que lo realiza
04/dic/1997	Publicación en el <i>Diario Oficial de la Federa-</i>	Secretaría de Gobernación
QUINTA REFORMA		
14/oct/1999	Publicación en el <i>Diario Oficial de la Federación</i> de la quinta reforma al Estatuto de Gobierno del Distrito Federal. Se modifican los artículos 11, 12, 42, 72, 87, 91, 93, 104, 103, 106, 107, 108, 112, 113, 114, 115, 116 y 117.	

No existe pues diferencia alguna entre la facultad que anteriormente se había otorgado al Congreso de la Unión y la que ahora se otorga respecto a la expedición del Estatuto de Gobierno.

4.2.3 Facultades legislativas

Las facultades legislativas del Congreso de la Unión que no hubieran sido expresamente delegadas a la Asamblea Legislativa continuarán siendo parte de la competencia del propio Congreso. Se conservan entonces en el artículo 122 constitucional apartado A fr. I y 24 del Estatuto fr. III las facultades legislativas del Congreso de la Unión, con la diferencia de que mientras el artículo 122 se refiere a todas las materias con excepción de las expresamente delegadas a la Asamblea Legislativa, el artículo 24 se refiere a las disposiciones generales que aseguren el debido, oportuno y eficaz funcionamiento de los poderes de la Unión en el ámbito del Distrito Federal.

No existe ninguna diferencia entre la facultad otorgada en 1993 al Congreso de la Unión y la que ahora explicamos, incluyendo lo relativo a las materias concurrentes que se especifica en el artículo 44 del Estatuto publicado el 26 de julio de 1994 y que se mantiene en las modificaciones de 1997. A lo más, hallamos algunas nuevas materias que se delegan a la Asamblea Legislativa, las cuales serán estudiadas en las facultades legislativas de la misma.

4.2.4 Facultades presupuestarias

La única facultad presupuestaria otorgada en 1993 al Congreso de la Unión en combinación con el Ejecutivo federal se mantiene en 1996. Se trata de la determinación de los montos de la deuda pública que se encuentran en el artículo 122 apartado A fracción III que otorga al Congreso de la Unión la facultad para legislar en materia de deuda pública del Distrito Federal; así como en el apartado B) fracción III que otorga al presidente de la República la facultad de enviar anualmente al Congreso de la Unión la propuesta de montos de endeudamiento.

En consecuencia, se mantiene esta facultad en los mismos términos que fueron establecidos en 1993, de conformidad con los artículos 24 y 25 del Estatuto.

4.3 FACULTADES DEL PRESIDENTE DE LA REPÚBLICA

Es doble la interpretación que se puede dar a la tendencia que han tenido las facultades del presidente de la República durante la serie de reformas que se han hecho al régimen jurídico del Distrito Federal:

- a) Podría decirse que el presidente de la República ha ido perdiendo importantes facultades o atribuciones relativas al Distrito Federal, debilitándose en consecuencia el régimen presidencialista, aunque ha conservado algunas también de carácter trascendental.
- b) Podría decirse también que el presidente de la República ha conservado algunas de las principales atribuciones como muestra de la continuación de un régimen presidencialista y de control político central, aunque ha cedido algunas de las atribuciones con que antes contaba.

De cualquiera de las dos formas, es el artículo 122 constitucional, apartado B, el que establece las facultades que tiene el Presidente, las cuales se estudian en los incisos que siguen.

4.3.1 Intervención en el nombramiento y la remoción del jefe de Gobierno

Debido a que en las reformas de 1996 al artículo 122 constitucional se establece el nombramiento directo por medio del voto universal del jefe de Gobierno, el presidente de la República pierde la facultad de designación que tenía en 1993. También, el Presidente de la República pierde la facultad de nombrar al jefe de Gobierno en caso de falta temporal superior a 30 días y en caso de falta absoluta. Sin embargo, conserva una posibilidad de nombramiento del jefe de Gobierno pero sólo en caso de que éste sea removido.

Tanto el artículo 122 constitucional apartado B fr. II, como el artículo 32 del Estatuto de Gobierno, otorgan la facultad al presidente de la República de proponer al Senado quién deba sustituir, en caso de remoción, al jefe de Gobierno del Distrito Federal.

Existe una diferencia entre la facultad de nombramiento que tenía antes de la reforma de 1996 y la que tiene ahora en el caso de la remoción. En 1993 la facultad de nombramiento en caso de remoción era idéntica a la del nombramiento indirecto entonces reglamentado, es decir, el Presidente lo proponía a la Asamblea de Representantes. Ahora, el Presidente lo propone a la Cámara de Senadores.

4.3.2 En materia de seguridad pública

El artículo 122 constitucional, apartado D, especifica que “el Ministerio Público en el Distrito Federal será presidido por un Procurador General de Justicia, que será nombrado en los términos que señale el Estatuto de Gobierno; este ordenamiento y la ley orgánica respectiva determinarán su organización, competencia y normas de funcionamiento.”⁶

Por su parte, el artículo 10 del Estatuto de Gobierno establece que es facultad del jefe de Gobierno, nombrar y remover al procurador general de Justicia, con la probación del presidente de la República. Vemos pues que no hay ninguna diferencia de fondo entre la facultad otorgada en 1993 y la otorgada en 1996, sólo que anteriormente se encontraba plasmada en el texto constitucional y ahora se establece en el Estatuto de Gobierno.

En la forma, el artículo 10 del Estatuto complementa los requisitos que debe reunir el procurador general de Justicia del Distrito Federal, que son:

- Ser mexicano por nacimiento, en pleno ejercicio de sus derechos políticos y civiles.
- Ser originario o vecino del Distrito Federal con residencia efectiva de dos años anteriores al día de su designación.
- Tener cuando menos treinta y cinco años cumplidos al día de su designación.
- Poseer al día de la designación, con antigüedad mínima de diez años, título profesional de licenciado en Derecho y contar con experiencia en el campo del Derecho.
- Gozar de buena reputación y no haber sido condenado por sentencia irrevocable como responsable de un delito doloso o por delito culposo calificado como grave por la ley, ni estar sujeto a proceso penal.

Las facultades establecidas en las fracciones II y III del artículo 32 del Estatuto vigente el 26 de julio de 1994 desaparecen en el Estatuto expedido el 4 de diciembre de 1997, de forma tal que el presidente de la República sigue aprobando el nombramiento del procurador general de Justicia del Distrito Federal, pero ya no acuerda directamente con el procurador ni lo instruye sobre la adopción de políticas en materia de seguridad pública.

4.3.3 En materia de la fuerza pública

El artículo 122 apartado E especifica que “en el Distrito Federal será aplicable respecto del Presidente de los Estados Unidos Mexicanos, lo dispuesto en la fracción VII del artículo 115 de esta Constitución. La designación y remoción del servidor que tenga a su cargo el mando directo de la fuerza pública se hará en los términos que señale el

⁶ “Decreto mediante el cual se declaran reformados diversos artículos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos”, *op. cit.*, p. 11.

Estatuto de Gobierno.”⁷ Al respecto, el Estatuto establece en su artículo 44 que “corresponde al Presidente de la República el mando de la fuerza pública en el Distrito Federal y la designación del servidor público que la tenga a su cargo, a propuesta del Jefe de Gobierno del Distrito Federal. El servidor público que tenga el mando directo de la fuerza pública en el Distrito Federal podrá ser removido libremente por el Presidente de la República o a solicitud del Jefe de Gobierno del Distrito Federal.”⁸

En 1993 era facultativo para el presidente de la República delegar en el jefe del Distrito Federal las funciones de dirección en materia de fuerza pública; en las modificaciones de 1997 esta atribución ya corresponde de forma directa al jefe de Gobierno. No obstante, se mantiene la obligación del jefe de Gobierno de informar permanentemente al presidente de la República respecto de la situación que guardaba esta materia (Artículo 35 del Estatuto).

El artículo 35 del Estatuto es reformado en 1997 y otorga facultades al presidente de la República para solicitar al servidor público que ejerza el mando directo de la fuerza pública y al procurador general de Justicia del Distrito Federal, información sobre la situación que guarde la fuerza pública a su cargo; y para mantener el orden público y garantizar la seguridad de las personas y sus bienes, pudiendo instruir al jefe de Gobierno del Distrito Federal sobre:

- La disposición de la fuerza pública y
- el ejercicio de funciones de seguridad pública.

En el caso de que el jefe de Gobierno se abstenga, incumpla, contravenga o no acate las instrucciones del presidente de la República, éste podrá instruir directamente a los cuerpos de seguridad pública.

El artículo 34 del Estatuto, modificado el 4 de diciembre de 1997, establece los requisitos que debe reunir la persona designada para tener a su cargo el mando directo de la fuerza pública; éstos son:

- Ser ciudadano mexicano por nacimiento.
- Tener cuando menos treinta años cumplidos el día del nombramiento.
- Tener residencia efectiva de tres años inmediatamente anteriores al día del nombramiento, si es originario del Distrito Federal o de cinco años ininterrumpidos si nació en otra entidad.
- No haber sido sentenciado por delito intencional que merezca pena corporal.⁹

⁷ *Ibid.*, p. 11-12.

⁸ “Decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones del estatuto de Gobierno del Distrito Federal; de la Ley federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos; de la Ley de Expropiación y de la Ley orgánica de la Administración pública Federal”, *Diario Oficial de la Federación*, México DF, tomo DXXXI, núm. 4, jueves 4 de diciembre de 1997, p. 18.

⁹ *Ibid.*, p. 18.

4.3.4 Facultades en el proceso legislativo

Aún en las modificaciones de 1996, el Distrito Federal cuenta con dos órganos de expedición de leyes: la Asamblea Legislativa respecto de las materias expresamente otorgadas, y el Congreso de la Unión respecto del resto de las materias.

En cuanto al proceso legislativo seguido ante la Asamblea, el presidente de la República contaba en 1993 con la facultad de iniciar leyes o decretos, promulgar leyes o decretos, derecho de veto y solicitar se convoque a sesiones extraordinarias. Todas estas facultades son retiradas en las modificaciones de 1996. De tal forma que el presidente de la República ya no tiene ningún tipo de injerencia en el proceso legislativo seguido ante la Asamblea.

En cuanto al proceso legislativo seguido ante el Congreso de la Unión, el artículo 122 constitucional, apartado B, establece en su fr. I que es facultad del presidente de la República iniciar leyes o decretos ante el Congreso de la Unión en lo relativo al Distrito Federal. Esta atribución se repite en el artículo 32 del Estatuto de Gobierno.

Sólo conserva la facultad de iniciar leyes ante el Congreso de la Unión, lo cual es explicable puesto que el Congreso de la Unión es un órgano federal. Por ello, el Presidente conserva todas las atribuciones que le otorgan los artículos 71 y 72 constitucionales respecto al proceso legislativo federal. En el momento en que se iguale el ámbito jurídico de la Asamblea Legislativa con el del resto de los congresos locales, el Congreso de la Unión perderá la atribución de legislar en materias del fuero común para el Distrito Federal y, en consecuencia, también el presidente de la República perderá la facultad de iniciativa a que se refiere el artículo 122, pero no el derecho de iniciativa que como órgano ejecutivo federal tiene frente al Poder Legislativo Federal.

4.3.5 Facultades reglamentarias

El artículo 122 constitucional, apartado B, establece en su inciso IV que es facultad del presidente de la República proveer en la esfera administrativa a la exacta observancia de las leyes que expida el Congreso de la Unión respecto del Distrito Federal. Esta facultad fue otorgada al presidente desde las reformas de 1993, y se entiende que la tenga puesto que se trata de las normas que expide el Congreso de la Unión, poder legislativo federal.

4.3.6 Techo de endeudamiento

El artículo 122 constitucional, apartado B, establece en su inciso III, que es facultad del presidente de la República enviar anualmente al Congreso de la Unión la propuesta de los montos de endeudamiento necesarios para el financiamiento del Presupuesto de Egresos del Distrito Federal. Para tal efecto, el jefe de Gobierno del Distrito Federal someterá a la consideración del presidente de la República la propuesta correspondiente en los términos que disponga la ley. Se mantiene exactamente igual esta facultad, otorgada al presidente de la República desde 1993.

4.4 ESTRUCTURA ACTUAL DEL PODER LEGISLATIVO DEL DISTRITO FEDERAL

Llegamos a la estructura actual del poder legislativo del Distrito Federal después de múltiples reformas en un pequeño lapso de tiempo:

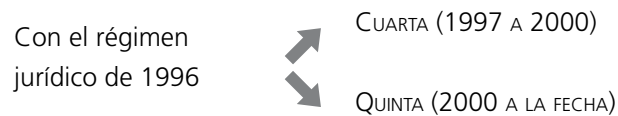
1. Asamblea de Representantes



2. Asamblea de Representantes



3. Asamblea Legislativa



En la base primera del apartado C del artículo 122 constitucional se reglamenta la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, órgano que tiene las funciones del poder legislativo local.

4.4.1 Integración

La Asamblea Legislativa está constituida por 66 diputados, que son elegidos cada tres años por voto universal, libre, directo y secreto. Los diputados a la Asamblea son elegidos por medio de dos principios (Art. 122 constitucional apartado C base 1ª. y 37 del Estatuto):

- 1) 40 diputados por medio del principio de mayoría relativa, mediante el sistema de distritos electorales uninominales.
- 2) 26 diputados por medio del principio de representación proporcional, mediante el sistema de listas votadas en una circunscripción plurinominal.

4.4.2 Cláusula de gobernabilidad

La denominada cláusula de gobernabilidad se encuentra contenida en el artículo 122 constitucional apartado C base 1ª. fr. III, que dice: “Al partido político que obtenga por sí mismo el mayor número de constancias de mayoría y por lo menos el treinta por ciento de la votación en el Distrito Federal, le será asignado el número de Diputados de representación proporcional suficiente para alcanzar la mayoría absoluta de la Asamblea”.¹⁰

El artículo 37 del Estatuto especifica las bases de entrega de constancias de asignación por el principio de representación proporcional. Para que un partido político pueda obtener el registro de su lista de candidatos a diputados a la Asamblea Legislativa debe acreditar que participan candidatos por mayoría relativa en todos los distritos uninominales del Distrito Federal; al partido que obtenga por sí mismo el mayor número de constancias de mayoría y por lo menos el 30% de la votación en el Distrito Federal le será asignado el número de diputados de representación proporcional suficiente para alcanzar la mayoría absoluta de la Asamblea; si dos partidos tuviesen igual número de constancias de mayoría y por lo menos el 30% de la votación, a aquél que obtuviese la mayor votación le será asignado el número de diputados de representación proporcional suficiente para alcanzar la mayoría absoluta. En los puntos de integración y cláusula de gobernabilidad, nada cambia respecto del régimen de 1993.

4.4.3 Régimen electoral

De conformidad con el artículo 122 constitucional apartado C, base 1ª. fr. I, son aplicables en materia electoral los artículos 41, 60 y 99 de la Constitución:

El artículo 41 de la Constitución es modificado en el mismo decreto en el que se hace la reforma al régimen jurídico del Distrito Federal del 22 de agosto de 1996, quedando en los siguientes términos:

Artículo 41....

.....

La renovación de los poderes Legislativo y Ejecutivo se realizará mediante elecciones libres, auténticas y periódicas, conforme a las siguientes bases:

I. Los partidos políticos son entidades de interés público; la ley determinará las formas específicas de su intervención en el proceso electoral. Los partidos políticos nacionales tendrán derecho a participar en las elecciones estatales y municipales.

Los partidos políticos tienen como fin promover la participación del pueblo en la vida democrática, contribuir a la integración de la representación nacional y como organizaciones de ciudadanos, hacer posible el acceso de éstos al ejercicio del poder público, de acuerdo con los programas, principios e ideas que postulan y mediante el sufragio universal, libre, secreto

¹⁰“Decreto mediante el cual se declaran reformados diversos artículos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos”, *op. cit.*, p. 9.

y directo. Sólo los ciudadanos podrán afiliarse libre e individualmente a los partidos políticos.

II. La ley garantizará que los partidos políticos nacionales cuenten de manera equitativa con elementos para llevar a cabo sus actividades. Por tanto, tendrán derecho al uso en forma permanente de los medios de comunicación social, de acuerdo con las formas y procedimientos que establezca la misma. Además, la ley señalará las reglas a que se sujetará el financiamiento de los partidos políticos y sus campañas electorales, debiendo garantizar que los recursos públicos prevalezcan sobre los de origen privado.

El financiamiento público para los partidos políticos que mantengan su registro después de cada elección, se compondrá de las ministraciones destinadas al sostenimiento de sus actividades ordinarias permanentes y las tendientes a la obtención del voto durante los procesos electorales y se otorgará conforme a lo siguiente y a lo que disponga la ley:

- a) El financiamiento público para el sostenimiento de sus actividades ordinarias permanentes se fijará anualmente, aplicando los costos mínimos de campaña calculados por el Órgano Superior de Dirección del Instituto Federal Electoral, el número de senadores y diputados a elegir, el número de partidos políticos con representación en las Cámaras del Congreso de la Unión y la duración de las campañas electorales. El 30% de la cantidad total que resulte de acuerdo con lo señalado anteriormente, se distribuirá entre los partidos políticos en forma igualitaria y el 70% restante se distribuirá entre los mismos de acuerdo con el porcentaje de votos que hubieren obtenido en la elección de diputados inmediata anterior;
- b) El financiamiento público para las actividades tendientes a la obtención del voto durante los procesos electorales, equivaldrá a una cantidad igual al monto del financiamiento público que le corresponda a cada partido político por actividades ordinarias en ese año; y
- c) Se reintegrará un porcentaje de los gastos anuales que eroguen los partidos políticos por concepto de las actividades relativas a la educación, capacitación, investigación socioeconómica y política, así como a las tareas editoriales.

La ley fijará los criterios para determinar los límites a las erogaciones de los partidos políticos en sus campañas electorales; establecerá los montos máximos que tendrán las aportaciones pecuniarias de sus simpatizantes y los procedimientos para el control y vigilancia del origen y uso de todos los recursos con que cuenten y asimismo, señalará las sanciones que deban imponerse por el incumplimiento de estas disposiciones.

III. La organización de las elecciones federales es una función estatal que se realiza a través de un organismo público autónomo denominado Instituto Federal Electoral, dotado de personalidad jurídica y patrimonio propios, en cuya integración participan el Poder Legislativo de la Unión, los partidos políticos nacionales y los ciudadanos, en los términos que ordene la ley. En el ejercicio de esa función estatal, la certeza, legalidad, independencia, imparcialidad y objetividad serán principios rectores.

El Instituto Federal Electoral será autoridad en la materia, independiente en sus decisiones y funcionamiento y profesional en su desempeño; contará en su estructura con órganos de dirección, ejecutivos, técnicos y de vigilancia. El Consejo General será su órgano superior de dirección y se integrará por un consejero Presidente y ocho consejeros electorales, y concurrirán, con voz pero sin voto, los consejeros del Poder Legislativo, los representantes de los

partidos políticos y un Secretario Ejecutivo; la ley determinará las reglas para la organización y funcionamiento de los órganos, así como las relaciones de mando entre éstos. Los órganos ejecutivos y técnicos dispondrán del personal calificado necesario para prestar el servicio profesional electoral. Las disposiciones de la ley electoral y del Estatuto que con base en ella apruebe el Consejo General, regirán las relaciones de trabajo de los servidores del organismo público. Los órganos de vigilancia se integrarán mayoritariamente por representantes de los partidos políticos nacionales. Las mesas directivas de casilla estarán integradas por ciudadanos.

El consejero Presidente y los consejeros electorales del Consejo General serán elegidos, sucesivamente, por el voto de las dos terceras partes de los miembros presentes de la Cámara de Diputados, o en sus recesos por la Comisión Permanente, a propuesta de los grupos parlamentarios. Conforme al mismo procedimiento, se designarán ocho consejeros electorales suplentes, en orden de prelación. La ley establecerá las reglas y el procedimiento correspondientes.

El consejero Presidente y los consejeros electorales durarán en su cargo siete años y no podrán tener ningún otro empleo, cargo o comisión, con excepción de aquellos en que actúen en representación del Consejo General y de los que desempeñen en asociaciones docentes, científicas, culturales, de investigación o de beneficencia, no remunerados. La retribución que perciban el consejero Presidente y los consejeros electorales será igual a la prevista para los Ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

El Secretario Ejecutivo será nombrado por las dos terceras partes del Consejo General a propuesta de su Presidente.

La ley establecerá los requisitos que deberán reunir para su designación el consejero Presidente del Consejo General, los Consejeros Electorales y el Secretario Ejecutivo del Instituto Federal Electoral, los que estarán sujetos al régimen de responsabilidades establecido en el Título Cuarto de esta Constitución.

Los consejeros del Poder Legislativo serán propuestos por los grupos parlamentarios con afiliación de partido en alguna de las Cámaras. Sólo habrá un Consejero por cada grupo parlamentario no obstante su reconocimiento en ambas Cámaras del Congreso de la Unión.

El Instituto Federal Electoral tendrá a su cargo en forma integral y directa, además de las que le determine la ley, las actividades relativas a la capacitación y educación cívica, geografía electoral, los derechos y prerrogativas de las agrupaciones y de los partidos políticos, al padrón y lista de electores, impresión de materiales electorales, preparación de la jornada electoral, los cómputos en los términos que señale la ley, declaración de validez y otorgamiento de constancias en las elecciones de diputados y senadores, cómputo de la elección de Presidente de los Estados Unidos Mexicanos en cada uno de los distritos electorales uninominales, así como la regulación de la observación electoral y de las encuestas o sondeos de opinión con fines electorales. Las sesiones de todos los órganos colegiados de dirección serán públicas en los términos que señale la ley.

IV. Para garantizar los principios de constitucionalidad y legalidad de los actos y resoluciones electorales, se establecerá un sistema de medios de impugnación en los términos que señalen esta Constitución y la ley. Dicho sistema dará definitividad a las distintas etapas de los procesos electorales y garantizará la protección de los derechos políticos de los ciudadanos de votar, ser votado y de asociación, en los términos del artículo 99 de esta Constitución.

En materia electoral la interposición de los medios de impugnación constitucionales o legales no producirá efectos suspensivos sobre la resolución o el acto impugnado.”¹¹

En lo que hace al artículo 60 constitucional, también es modificado el 22 de agosto de 1996, quedando como sigue:

Artículo 60. Las determinaciones sobre la declaración de validez, el otorgamiento de las constancias y la asignación de diputados o senadores podrán ser impugnadas ante las salas regionales del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, en los términos que señale la ley.

Las resoluciones de las salas a que se refiere el párrafo anterior, podrán ser revisadas exclusivamente por la Sala Superior del propio Tribunal, a través del medio de impugnación que los partidos políticos podrán interponer únicamente cuando por los agravios esgrimidos se pueda modificar el resultado de la elección. Los fallos de la Sala serán definitivos e inatacables. La ley establecerá los presupuestos, requisitos de procedencia y el trámite para este medio de impugnación.¹²

Finalmente, el artículo 99 de la Constitución también fue modificado el 22 de agosto de 1996, para quedar en los siguientes términos:

Artículo 99. El Tribunal Electoral será, con excepción de lo dispuesto en la fracción II del artículo 105 de esta Constitución, la máxima autoridad jurisdiccional en la materia y órgano especializado del Poder Judicial de la Federación.

Para el ejercicio de sus atribuciones, el Tribunal funcionará con una Sala Superior así como con Salas Regionales y sus sesiones de resolución serán públicas, en los términos que determine la ley. Contará con el personal jurídico y administrativo necesario para su adecuado funcionamiento.

La Sala Superior se integrará por siete Magistrados Electorales. El Presidente del Tribunal será elegido por la Sala Superior, de entre sus miembros, para ejercer el cargo por cuatro años.

Al Tribunal Electoral le corresponde resolver en forma definitiva e inatacable, en los términos de esta Constitución y según lo disponga la ley, sobre:

- I. Las impugnaciones en las elecciones federales de diputados y senadores;
- II. Las impugnaciones que se presenten sobre la elección de Presidente de los Estados Unidos Mexicanos que serán resueltas en única instancia por la Sala Superior.

La Sala Superior realizará el cómputo final de la elección de Presidente de los Estados Unidos Mexicanos, una vez resueltas, en su caso, las impugnaciones que se hubieren interpuesto sobre la misma, procediendo a formular la declaración de validez de la elección y la de Presidente Electo respecto del candidato que hubiese obtenido el mayor número de votos;

- III. Las impugnaciones de actos y resoluciones de la autoridad electoral federal, distintas a las señaladas en las dos fracciones anteriores, que violen normas constitucionales o legales;

- IV. Las impugnaciones de actos o resoluciones definitivos y firmes de las autoridades competentes de las entidades federativas para organizar y calificar los comicios o resolver las con-

¹¹ Reformas a la Constitución en formato para folio views. www.cddhcu.gob.mx/leyinfo/refcns/

¹² *Ibid.*

troversias que surjan durante los mismos, que puedan resultar determinantes para el desarrollo del proceso respectivo o el resultado final de las elecciones. Esta vía procederá solamente cuando la reparación solicitada sea material y jurídicamente posible dentro de los plazos electorales y sea factible antes de la fecha constitucional o legalmente fijada para la instalación de los órganos o la toma de posesión de los funcionarios elegidos;

V. Las impugnaciones de actos y resoluciones que violen los derechos político electorales de los ciudadanos de votar, ser votado y de afiliación libre y pacífica para tomar parte en los asuntos políticos del país, en los términos que señalen esta Constitución y las leyes;

VI. Los conflictos o diferencias laborales entre el Tribunal y sus servidores;

VII. Los conflictos o diferencias laborales entre el Instituto Federal Electoral y sus servidores;

VIII. La determinación e imposición de sanciones en la materia; y

IX. Las demás que señale la ley.

Cuando una Sala del Tribunal Electoral sustente una tesis sobre la inconstitucionalidad de algún acto o resolución o sobre la interpretación de un precepto de esta Constitución, y dicha tesis pueda ser contradictoria con una sostenida por las Salas o el Pleno de la Suprema Corte de Justicia, cualquiera de los Ministros, las Salas o las partes, podrán denunciar la contradicción, en los términos que señale la ley, para que el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación decida en definitiva cuál tesis debe prevalecer. Las resoluciones que se dicten en este supuesto no afectarán los asuntos ya resueltos.

La organización del Tribunal, la competencia de las Salas, los procedimientos para la resolución de los asuntos de su competencia, así como los mecanismos para fijar criterios de jurisprudencia obligatorios en la materia, serán los que determinen esta Constitución y las leyes.

La administración, vigilancia y disciplina en el Tribunal Electoral corresponderán, en los términos que señale la ley, a una Comisión del Consejo de la Judicatura Federal, que se integrará por el Presidente del Tribunal Electoral, quien la presidirá; un Magistrado Electoral de la Sala Superior designado por insaculación; y tres miembros del Consejo de la Judicatura Federal. El Tribunal propondrá su presupuesto al Presidente de la Suprema Corte de Justicia de la Nación para su inclusión en el proyecto de Presupuesto del Poder Judicial de la Federación. Asimismo, el Tribunal expedirá su Reglamento Interno y los acuerdos generales para su adecuado funcionamiento.

Los Magistrados Electorales que integren la Sala Superior y las regionales serán elegidos por el voto de las dos terceras partes de los miembros presentes de la Cámara de Senadores, o en sus recesos por la Comisión Permanente, a propuesta de la Suprema Corte de Justicia de la Nación. La ley señalará las reglas y el procedimiento correspondientes.

Los Magistrados Electorales que integren la Sala Superior deberán satisfacer los requisitos que establezca la ley, que no podrán ser menores a los que se exigen para ser Ministro de la Suprema Corte de Justicia de la Nación y durarán en su encargo diez años improrrogables. Las renunciaciones, ausencias y licencias de los Magistrados Electorales de la Sala Superior serán tramitadas, cubiertas y otorgadas por dicha Sala, según corresponda, en los términos del artículo 98 de esta Constitución.

Los Magistrados Electorales que integren las salas regionales deberán satisfacer los requisitos que señale la ley, que no podrán ser menores a los que se exigen para ser Magistrado de

Tribunal Colegiado de Circuito. Durarán en su encargo ocho años improrrogables, salvo si son promovidos a cargos superiores.

El personal del Tribunal registrará sus relaciones de trabajo conforme a las disposiciones aplicables al Poder Judicial de la Federación y a las reglas especiales y excepciones que señale la ley.”¹³

Asimismo, se restringe la participación en las elecciones a los partidos políticos que cuenten con registro nacional.

4.4.4 Organización interna

De conformidad con el artículo 122 apartado C base 1ª. fracción II, siguen siendo aplicables a la Asamblea Legislativa los siguientes artículos constitucionales:

- Art. 51 constitucional, que es reproducido en el Art. 37 del Estatuto: por cada diputado propietario se elige a un suplente.
- Art. 59 constitucional, que es reproducido en el Art. 37 del Estatuto: los diputados propietarios no pueden ser reelectos para el periodo inmediato siguiente ni como suplentes; los diputados suplentes pueden ser electos para el periodo inmediato siguiente siempre que no hayan ejercido el cargo con el carácter de propietarios.
- Art. 61 constitucional, que es reproducido en el Art. 41 del Estatuto: los diputados son inviolables por las opiniones que manifiesten en el desempeño de sus cargos y no pueden ser reconvenidos por ellas. Es obligación del presidente de la Asamblea Legislativa velar por el respeto al fuero constitucional de los miembros de la misma y por la inviolabilidad del recinto en donde se reúnan a sesionar.
- Art. 62 constitucional, que es reproducido en el Art. 37 del Estatuto: los diputados propietarios durante el periodo de su encargo no podrán desempeñar ninguna otra comisión o empleo de la Federación o de las entidades federativas por los cuales se disfrute sueldo, sin licencia previa de la Asamblea Legislativa, en cuyo caso cesarán en sus funciones representativas mientras dure la nueva ocupación. La infracción a esta disposición está castigada con la pérdida del carácter de diputado. Al respecto, el artículo 42 del Estatuto de Gobierno fr. XXI da la facultad a la Asamblea Legislativa de aprobar las solicitudes de licencia de sus miembros para separarse de su encargo.
- Art. 77 fr. IV constitucional, que es reproducido por el Art. 37 del Estatuto: la Asamblea Legislativa puede expedir convocatoria para elecciones extraordinarias con el fin de cubrir las vacantes de sus miembros electos por mayoría relativa. Las vacantes de los miembros elegidos por el principio de representación proporcional serán cubiertas por aquellos candidatos del mismo partido que

¹³ *Ibid.*

sigan en el orden de la lista respectiva, después de la asignación de los diputados que por su votación les hubiera correspondido.

- Art. 64 constitucional: los diputados que falten a una sesión sin causa justificada o sin permiso de la Asamblea Legislativa, no tendrán derecho a la dieta correspondiente al día en que falten.

La Asamblea Legislativa mantiene la forma de trabajar por medio de sesiones, las cuales son presididas por una mesa directiva conformada por un presidente, así como por los vicepresidentes y los secretarios que disponga su ley orgánica (Art. 38 del Estatuto). Asimismo dispone de las comisiones y unidades administrativas que cree necesarias para el mejor cumplimiento de sus atribuciones y que se encuentran determinadas en el presupuesto.

Se encuentra también facultada para establecer la integración y las atribuciones del órgano interno de gobierno que actuará durante los recesos de la misma (Art. 122 constitucional Inciso C base 1ª. fr. IV).

Los periodos de sesiones no se modifican en relación con los establecidos en 1993. También conserva la Asamblea la posibilidad de convocar a sesiones extraordinarias por medio del órgano interno que funciona en los recesos del pleno y a petición de la mayoría de sus miembros o del jefe de Gobierno del Distrito Federal (Art. 122 constitucional Inciso C base 1ª. fr. IV). Aquí la diferencia es que el presidente de la República pierde la facultad de solicitar se convoque a sesiones extraordinarias.

Todas las resoluciones emitidas por la Asamblea Legislativa, al igual que en 1993, tienen el carácter de ley o decreto. La diferencia en este rubro es que las leyes o decretos se dejan de comunicar al presidente de la República para comunicarse al jefe de Gobierno del Distrito Federal por el presidente de la Asamblea y por un secretario de la misma (Art. 40 del Estatuto).

De conformidad con el artículo 42 fr. III del Estatuto, la Asamblea tiene facultades para formular su proyecto de presupuesto, el cual enviará oportunamente al jefe de Gobierno del Distrito Federal para que éste ordene su incorporación en el Proyecto de Presupuesto de Egresos del Distrito Federal.

Finalmente, la iniciativa del decreto de reforma al artículo 122, de fecha 5 de julio de 1993, establecía que “dada la responsabilidad del Presidente de la República frente a los habitantes del Distrito Federal, por su participación en el gobierno del Distrito Federal y para permitir la mayor compatibilidad entre las leyes del Congreso y las leyes emitidas por la Asamblea, se prevé la facultad de iniciativa legislativa ante la Asamblea por parte del Presidente de la República. De esta manera será posible generar legislación para el Distrito Federal que fortalezca las políticas nacionales”.¹⁴ Por su parte, dice el dictamen de las comisiones unidas de la Cámara de Diputados en la reforma de la misma fecha que “en cuanto al proceso de legislación en el Distrito Federal, el Presidente de la república podrá presentar iniciativas de leyes y decretos ante la Asamblea de Representantes, garantizando así, ante la Federación, la responsabilidad que la estancia de los poderes federales en este territorio le otorga y ante los habitantes del Distrito Federal, la de su participación en el gobierno de esta entidad”.¹⁵

¹⁴ *Diario de los Debates*, Cámara de Diputados del Congreso de los Estados Unidos Mexicanos, segundo periodo ordinario, México, año II, núm. 29, martes 6 de julio de 1993, p. 2505.

¹⁵ *Diario de los Debates*, Cámara de Diputados del Congreso de los Estados Unidos Mexicanos, periodo extraordinario, México, año II, núm. 8, jueves 2 de septiembre de 1993, p. 547.

Sin embargo, en las modificaciones de 1996 se otorga facultad de iniciativa ante la Asamblea Legislativa al jefe de Gobierno (en el Art. 122 de la Constitución), y a los diputados de la Asamblea Legislativa (en el artículo 46 del Estatuto). Es relevante el hecho de que el presidente de la República haya perdido la atribución que tenía para iniciar leyes o decretos ante la Asamblea Legislativa.

Asimismo, en las modificaciones del 14 de octubre de 1999, se plantean las bases de la Iniciativa Popular, otorgando la atribución de iniciativa a los ciudadanos del Distrito Federal, de conformidad con los siguientes puntos:

- No puede ser objeto de iniciativa popular la materia tributaria o fiscal y el Presupuesto de Egresos, el régimen interno de la Administración Pública del Distrito Federal, la regulación interna de la Asamblea Legislativa y de la Contaduría Mayor de Hacienda y la regulación de los tribunales de justicia.
- Se establecerá una comisión especial integrada por miembros de las comisiones competentes en la materia de la propuesta, la cual verificará el cumplimiento de los requisitos que deba cumplir la Iniciativa Popular.
- No se admitirá una iniciativa popular que anteriormente haya sido declarada improcedente o rechazada por la Asamblea Legislativa.

4.4.5 Requisitos para ser diputado de la Asamblea Legislativa

La base primera del artículo 122 establece que los requisitos que deben reunir los diputados de la Asamblea Legislativa no pueden ser menores de los que se exigen a los diputados federales. Es el artículo 36 del Estatuto de Gobierno del Distrito Federal el que establece que

Son requisitos para ser diputado a la Asamblea Legislativa del Distrito Federal:

- I. Ser ciudadano mexicano por nacimiento, en el ejercicio de sus derechos;
- II. Tener veintiún años cumplidos el día de la elección;
- III. Ser originario del Distrito Federal o vecino de él con residencia efectiva de más de seis meses anteriores a la fecha de la elección;
- IV. No estar en servicio activo en el Ejército ni tener mando en la policía del Distrito Federal, cuando menos noventa días antes de la elección;
- V. No ser Secretario o Subsecretario de Estado, Procurador General de la República, Ministro de la Suprema Corte de Justicia de la Nación o miembro del Consejo de la Judicatura Federal a menos que se haya separado definitivamente de sus funciones, noventa días antes de la elección en el caso de los primeros y dos años en el caso de los Ministros;
- VI. No ser Magistrado de Circuito o Juez de Distrito en el Distrito Federal, a menos que se haya separado definitivamente de sus funciones noventa días antes de la elección;
- VII. No ser Magistrado del Tribunal Superior de Justicia, del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal, ni miembro del Consejo de la Judicatura del Distrito Federal, a me-

nos que se haya separado definitivamente de sus funciones noventa días antes de la elección; VIII. No ser Jefe de Gobierno del Distrito Federal, ni titular de órgano político-administrativo, dependencia, unidad administrativa, órgano desconcentrado o entidad paraestatal de la Administración Pública del Distrito Federal, ni Procurador General de Justicia del Distrito Federal a menos que se haya separado definitivamente de sus funciones noventa días antes de la elección; y

IX. No ser ministro de culto religioso, a no ser que hubiere dejado de serlo con la anticipación y en la forma que establezca la ley.¹⁶

4.4.6 Facultades de la Asamblea Legislativa

De conformidad con el artículo 36 del Estatuto de Gobierno, la función legislativa del Distrito Federal corresponde a la Asamblea Legislativa, y a diferencia del resto de los congresos locales y del artículo 124 de la Constitución, sus facultades y las materias de sus atribuciones se encuentran restringidas a las que expresamente le confiere la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Es dable mencionar que, de conformidad con el maestro Sánchez Bringas, la Asamblea Legislativa sólo tiene facultades materialmente legislativas y administrativas, y no tiene facultades jurisdiccionales ya que no conoce de juicios políticos. En cuanto a la materia administrativa, la Asamblea desarrolla estas funciones a través de decretos que comprenden la materia financiera, de iniciativa y de nombramientos.

Por nuestra parte, estudiaremos las facultades y atribuciones de la Asamblea Legislativa en los siguientes incisos: facultades legislativas, facultades presupuestarias, facultades de revisión administrativa, facultades de nombramiento y remoción, facultades de comunicación con otros órganos, facultad de otorgar reconocimientos, facultad de aprobar licencias y facultad de presentar iniciativas ante el Congreso de la Unión.

4.4.6.1 Facultades legislativas

Las materias respecto de las cuales la Asamblea Legislativa tiene facultad de legislar se encuentran especificadas en el artículo 122 inciso C base 1ª. fr. V de la Constitución, así como en el artículo 42 del Estatuto de Gobierno. Dichas facultades se presentan en el siguiente cuadro comparativo con las facultades que tenía la Asamblea en 1986 y en 1993.

Vemos que son pocas las materias que amplían la competencia de la Asamblea Legislativa en comparación con las otorgadas en 1993; éstas son:

¹⁶ Estatuto de Gobierno del Distrito Federal, www.df.gob.mx/leyes/estatuto/index.html

1986 Sólo en la Constitución	1993 Sólo en la Constitución	1996 Constitución y Estatuto
Artículo 73, fr. VI, 3ª, A) Dictar bandos en materias de:	Artículo 122, fr. IV, g) Legislar en el ámbito local en materias de:	
SIN ANTECEDENTE	Administración Pública Local, su régimen interno y de procedimientos administrativos;	Artículo 122, C, Base Primera, fr. V, g) Legislar en materia de administración pública local, su régimen interno y de procedimientos administrativos.
SIN ANTECEDENTE	Civil; Penal; Participación ciudadana; Organismo protector de Derechos Humanos. Defensoría de Oficio; Notariado;	Artículo 122, C, Base Primera, fr. V, h) Legislar en las materias civil y penal, participación ciudadana, defensoría de oficio, notariado, normar el organismo protector de los derechos humanos...
Salud y asistencia social;	Salud y asistencia social;	Artículo 122, C, Base Primera, fr. V, i) Normar la [...] salud y asistencia social...
Protección civil;	Protección civil;	Artículo 122, C, Base Primera, fr. V, i) Normar la protección civil.
Prevención y readaptación social;	Prevención y readaptación social;	Artículo 122, C, Base Primera, fr. V, i) . Normar [...] la prevención y readaptación social...
Dictar reglamentos de policía y buen gobierno	Justicia cívica sobre faltas de policía y buen gobierno;	Artículo 122, C, Base Primera, fr. V, i) Normar la [...] justicia cívica sobre faltas de policía y buen gobierno.
Trabajo no asalariado y previsión social;	Previsión social;	Artículo 122, C, Base Primera, fr. V, i) Normar la [...] previsión social.
Uso del suelo;	Desarrollo urbano y uso del suelo;	Artículo 122, C, Base Primera, fr. V, j) Legislar [...] en desarrollo urbano, particularmente en uso del suelo
Preservación del medio ambiente y protección ecológica:	Preservación del medio ambiente y protección ecológica:	Artículo 122, C, Base Primera, fr. V, j) Legislar en [...] preservación del medio ambiente y protección ecológica.
Construcciones y edificaciones;	Construcciones y edificaciones;	Artículo 122, C, Base Primera, fr. V, j) Legislar en [...] construcciones y edificaciones...
Vialidad y tránsito; transporte y estacionamientos;	Vías públicas, transporte urbano y tránsito; estacionamientos;	Artículo 122, C, Base Primera, fr. V, j) Legislar en [...] vías públicas, tránsito y estacionamientos... Artículo 122, C, Base Primera, fr. V, k) legislar sobre los servicios de transporte urbano...
SIN ANTECEDENTE	Planeación del Desarrollo;	Artículo 122, C, Base Primera, fr. V, j) Legislar en materia de planeación del desarrollo...
Vivienda	Vivienda	Artículo 122, C, Base Primera, fr. V, j) Legislar en [...] vivienda...

1986 Sólo en la Constitución	1993 Sólo en la Constitución	1996 Constitución y Estatuto
SIN ANTECEDENTE	Servicios públicos y su concesión, así como de la explotación, uso y aprovechamiento de bienes del dominio del Distrito Federal;	Artículo 122, C, Base Primera, fr. V, <i>k</i>) Regular la prestación y la concesión de los servicios públicos... Artículo 122, C, Base Primera, fr. V, <i>j</i>) Legislar en [...] sobre explotación, uso y aprovechamiento de los bienes del patrimonio del Distrito Federal...
Abasto y distribución de alimentos, mercados y rastros;	Mercados rastros y abasto;	Artículo 122, C, Base Primera, fr. V, <i>k</i>) ...legislar sobre los servicios de [...] mercados, rastros y abasto...
Recolección, disposición y tratamiento de basura;	Servicio público de limpias;	Artículo 122, C, Base Primera, fr. V, <i>k</i>) ...legislar sobre los servicios de [...] limpia...
Agencias funerarias, cementerios y servicios conexos;	Cementerios;	Artículo 122, C, Base Primera, fr. V, <i>k</i>) ...legislar sobre los servicios de [...] cementerio...
Turismo y servicios de alojamiento;	Turismo y servicios de alojamiento;	Artículo 122, C, Base Primera, fr. V, <i>k</i>) ...legislar sobre los servicios de [...] turismo y servicios de alojamiento...
Establecimientos mercantiles;	Establecimientos mercantiles;	Artículo 122, C, Base Primera, fr. V, <i>j</i>) Expedir normas sobre [...] establecimientos mercantiles...
Recreación, espectáculos públicos y deporte;	Espectáculos públicos;	Artículo 122, C, Base Primera, fr. V, <i>j</i>) Expedir normas sobre... espectáculos públicos...
Fomento económico y protección al empleo;	Fomento económico y protección al empleo;	Artículo 122, C, Base Primera, fr. V, <i>j</i>) Expedir normas sobre fomento económico y protección al empleo...
Desarrollo agropecuario;	Desarrollo agropecuario;	Artículo 122, C, Base Primera, fr. V, <i>j</i>) Expedir normas sobre [...] desarrollo agropecuario...
Acción cultural;	Fomento cultural, cívico y deportivo	Artículo 122, C, Base Primera, fr. V, <i>j</i>) Expedir normas sobre [...] fomento cultural, cívico y deportivo
Educación,	Función social y educativa;	Artículo 122, C, Base Primera, fr. V, <i>j</i>) Función social y educativa...
SIN ANTECEDENTE	Protección de animales;	Artículo 122, C, Base Primera, fr. V, <i>j</i>) Expedir normas sobre [...] protección de animales
Comercio en la vía pública;	NO SE OTORGA ESTA FACULTAD	NO SE OTORGA ESTA FACULTAD
Seguridad pública;	NO SE OTORGA ESTA FACULTAD	NO SE OTORGA ESTA FACULTAD
Servicios auxiliares a la administración de justicia;	NO SE OTORGA ESTA FACULTAD	NO SE OTORGA ESTA FACULTAD

1986 Solo en la Constitución	1993 Solo en la Constitución	1996 Constitución y Estatuto
Explotación de minas de arena y materiales pétreos;	NO SE OTORGA ESTA FACULTAD	NO SE OTORGA ESTA FACULTAD
Agua y drenaje;	NO SE OTORGA ESTA FACULTAD	NO SE OTORGA ESTA FACULTAD
Tratamiento de aguas;	NO SE OTORGA ESTA FACULTAD	NO SE OTORGA ESTA FACULTAD
Racionalización y seguridad en el uso de energéticos;	NO SE OTORGA ESTA FACULTAD	NO SE OTORGA ESTA FACULTAD
Alumbrado público;	NO SE OTORGA ESTA FACULTAD	NO SE OTORGA ESTA FACULTAD
Parques y jardines;	NO SE OTORGA ESTA FACULTAD	NO SE OTORGA ESTA FACULTAD
Regularización de la tenencia de la tierra, establecimiento de reservas territoriales y vivienda;	Establecimiento de reservas territoriales;	NO SE OTORGA ESTA FACULTAD
SIN ANTECEDENTE	Bienes del dominio público y privado del Distrito Federal;	NO SE OTORGA ESTA FACULTAD
SIN ANTECEDENTE	SIN ANTECEDENTE	Artículo 122, C, Base Primera, fr. V, i) Normar...los servicios de seguridad prestados por empresas privadas...
SIN ANTECEDENTE	SIN ANTECEDENTE	Artículo 122, C, Base Primera, fr. V, h) ... normar... registro público de la propiedad y el comercio.
SIN ANTECEDENTE	SIN ANTECEDENTE	Artículo 122, C, Base Primera, fr. V, f) Expedir las disposiciones que rijan las elecciones locales en el Distrito Federal...
SIN ANTECEDENTE	SIN ANTECEDENTE	Artículo 122, C, Base Primera, fr. V, j) Legislar en...adquisiciones y obra pública...

LEYES ORGÁNICAS		
Artículo 73, fr. VI, 3ª, l). Expedir, sin intervención de ningún otro órgano, el Reglamento para su Gobierno Interior;	Artículo 122, fr. IV, a) Expedir su ley orgánica que regulará su estructura y funcionamiento internos, la que será enviada al Jefe del Distrito Federal y al Presidente de la República para su sola participación;	Artículo 122, C, Base Primera, fr. V, a) Expedir su ley orgánica, la que será enviada al jefe de Gobierno del Distrito federal para el solo efecto de que ordene su publicación.
SIN ANTECEDENTE	Artículo 122, fr. IV, d) Expedir la ley orgánica de los Tribunales de Justicia del Distrito Federal.	Artículo 122, C, Base Primera, fr. V, m) Expedir la Ley Orgánica de los tribunales encargados de la función judicial del fuero común en el Distrito Federal, que incluirá lo relativo a las responsabilidades de los servidores públicos de dichos órganos.

SIN ANTECEDENTE	Artículo 122, fr. IV, e) Expedir la ley orgánica del Tribunal de lo Contencioso Administrativo...	Artículo 122, C, Base Primera, fr. V, n) Expedir la Ley Orgánica del Tribunal de lo Contencioso Administrativo para el Distrito Federal;
-----------------	--	---

- Expedir las disposiciones que rijan las elecciones locales en el Distrito Federal (Art. 122, apartado C base 1ª. fr. V inciso **f** constitucional y fr. X del artículo 42 del Estatuto de Gobierno).
- Normar al Registro Público de la Propiedad y el Comercio (Artículo 122 apartado C base 1ª. fr. V, inciso **h** constitucional y fr. XII del artículo 42 del Estatuto de Gobierno).
- Normar los servicios de seguridad prestados por empresas privadas (Artículo 122 apartado C base 1ª. fr. V inciso **i** constitucional y fr. XIII del artículo 42 del Estatuto de Gobierno).
- Legislar en adquisiciones y obra pública (Artículo 122 apartado C base 1ª. fr. V, inciso **j** constitucional).

En cambio, las materias que no se otorgan a la Asamblea Legislativa en comparación con las dadas en 1986 son las siguientes:

- Comercio en la vía pública
- Seguridad pública
- Servicios auxiliares a la administración de justicia
- Explotación de minas de arena y materiales pétreos
- Agua y drenaje
- Tratamiento de aguas
- Racionalización y seguridad en el uso de energéticos
- Alumbrado público
- Parques y jardines

Y en comparación con las facultades otorgadas a la Asamblea en 1993, no se otorgan las siguientes:

- Establecimiento de reservas territoriales
- Bienes del dominio público y privado del Distrito Federal

Algunas de las materias mencionadas en el cuadro fueron otorgadas con vigencia distinta al resto; es el caso específico de las siguientes:

- a) En cuanto a la materia electoral, el artículo octavo transitorio del decreto de modificaciones al artículo 122 constitucional publicado el 22 de agosto de 1996,

así como el artículo tercero transitorio del decreto que modifica el Estatuto de Gobierno publicado el 4 de diciembre de 1997, especifican que dicha facultad entrará en vigor el 1º de enero de 1998, por lo que para las elecciones de 1997 del jefe de Gobierno y los Diputados a la Asamblea Legislativa se aplicó el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales.

- b)** En lo que hace a la materia civil y penal, el artículo décimo primero transitorio del decreto de modificaciones al artículo 122 constitucional publicado el 22 de agosto de 1996, así como el artículo sexto transitorio del decreto que modifica el Estatuto de Gobierno publicado el 4 de diciembre de 1997 establecen que la facultad otorgada a la Asamblea Legislativa entrará en vigor el primero de enero de 1999.

Finalmente, de conformidad con el artículo 44 del Estatuto, las leyes y decretos que expida la Asamblea Legislativa del Distrito Federal se sujetarán a lo dispuesto en las leyes generales que dicte el Congreso de la Unión en las materias de función social educativa, salud, asentamientos humanos, protección al ambiente, preservación y restauración del equilibrio ecológico y, en general, en todas las materias en que la Constitución determine materias concurrentes.

4.4.6.2 Facultades presupuestarias

Las atribuciones otorgadas a la Asamblea Legislativa en materia presupuestaria se examinan en el siguiente cuadro comparativo:

1986	1993	1996
Artículo 73, fr. VI, 3ª, B) Proponer al Presidente de la República la atención de problemas prioritarios, a efecto de que tomando en cuenta la previsión de ingresos y el gasto público, los considere en el proyecto de presupuesto de egresos del Distrito Federal, que envíe a la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión:	Artículo 122, fr. IV, b) Examinar, discutir y aprobar anualmente el presupuesto de egresos del Distrito Federal, analizando primero las contribuciones que a su juicio deban decretarse para cubrirlos Art. 42 del Estatuto fr. II. Examinar, discutir y aprobar anualmente la Ley de Ingresos y el Presupuesto de Egresos del Distrito Federal, aprobando primero las contribuciones necesarias para cubrir el presupuesto.	Artículo 122, C, Base Primera, fr. V, b) Examinar, discutir y aprobar anualmente el Presupuesto de Egresos y la Ley de Ingresos del Distrito Federal, aprobando primero las contribuciones necesarias para cubrir el presupuesto.
Artículo 73, fr. VI, 3ª, C) Elaborar un informe anual para analizar la congruencia entre el gasto autorizado y el realizado, por partidas y programas, que votado por el Pleno de la Asamblea remitirá a la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión, para ser considerado durante la revisión de la Cuenta Pública del Distrito Federal;	Artículo 122, fr. IV, c) Revisar la cuanta pública del año anterior...	Artículo 122, C, Base Primera, fr. V, c) Revisar la Cuenta Pública del año anterior, por conducto de la Contaduría Mayor de Hacienda de la Asamblea Legislativa.....

SIN ANTECEDENTE	Regulación de su Contaduría Mayor; de presupuesto, contabilidad y gasto público;	Artículo 122, C , Base Primera, fr. V, e) Expedir las disposiciones legales, para organizar la hacienda pública, la contaduría mayor y el presupuesto, la contabilidad y el gasto público del Distrito Federal.
SIN ANTECEDENTE	Artículo 42 del Estatuto de Gobierno: IV. Determinar la ampliación del plazo de presentación de las Iniciativas de Leyes de Ingresos y del Proyecto de Presupuesto de Egresos, así como de la Cuenta Pública, cuando medie solicitud del Jefe de Gobierno del Distrito Federal suficientemente justificada a juicio de la propia Asamblea;	CONSERVA ESTA FACULTAD EN LA MISMA UBICACIÓN
SIN ANTECEDENTE	Artículo 122 constitucional, fr. IV, inciso b) segundo párrafo y la fr. III del artículo 42 del Estatuto otorgan la facultad a la Asamblea Legislativa de formular su proyecto de presupuesto de egresos, el cual era enviado al jefe del Distrito Federal.	CONSERVA ESTA FACULTAD

Se puede observar que en materia presupuestaria no existe modificación alguna respecto de las facultades que ya habían sido otorgadas a la Asamblea de Representantes de 1993. Sin embargo, existe una precisión en el artículo 42 fr. XIX del Estatuto de Gobierno, por medio de la cual se otorga expresamente en dicho artículo la facultad a la Asamblea para revisar la Cuenta Pública:

Artículo 42. La Asamblea Legislativa tiene facultades para:

XIX. Revisar la Cuenta Pública del año anterior que le remita el Jefe de Gobierno del Distrito Federal en los términos de este Estatuto y demás disposiciones aplicables;¹⁷

4.4.6.3 Facultades de revisión administrativa

En seguida vemos el cuadro comparativo de 1986-1993-1996 y posteriormente analizaremos las nuevas facultades de revisión administrativa otorgadas a la Asamblea Legislativa:

¹⁷ Estatuto de Gobierno del Distrito Federal, www.df.gob.mx/leyes/estatuto/index.html

1986	1993	1996
Artículo 73, fr. VI, 3ª, D) Citar a los servidores públicos que se determinen en la ley correspondiente, para que informen a la Asamblea sobre el desarrollo de los servicios y la ejecución de las obras encomendadas al gobierno del Distrito Federal;	Artículo 42 del Estatuto de Gobierno fr. XI. Citar a servidores públicos de la Administración Pública del Distrito Federal para que informen al pleno o a las comisiones cuando se discuta una ley o se estudie un asunto concerniente a sus respectivos ramos y actividades;	SE CONSERVA ESTA FACULTAD EN EL ARTÍCULO 42 DEL ESTATUTO DE GOBIERNO FR XVIII

1986	1993	1996
SIN ANTECEDENTE	Artículo 42 del Estatuto de Gobierno fr. V. Formular observaciones al programa general de desarrollo del Distrito Federal que le remita el jefe del Distrito Federal para su examen y opinión;	SE CONSERVA ESTA FACULTAD EN EL ARTÍCULO 42 DEL ESTATUTO DE GOBIERNO FR V
SIN ANTECEDENTE	Artículo 42 del Estatuto de Gobierno fr. X. Recibir, durante el segundo periodo de sesiones ordinarias y con presencia ante su pleno, los informes por escrito de resultados anuales de las acciones de: <i>a)</i> El Procurador General de Justicia del Distrito Federal; <i>b)</i> El servidor público que tenga a su cargo el mando directo de la fuerza pública en el Distrito Federal; <i>c)</i> El Presidente de la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal.	SE CONSERVA Y AMPLÍA ESTA FACULTAD EN EL ARTÍCULO 42 DEL ESTATUTO DE GOBIERNO FR XVII
SIN ANTECEDENTE	Artículo 42 del Estatuto de Gobierno fr. XII. Analizar los informes trimestrales que le envíe el Jefe del Distrito Federal, sobre la ejecución y cumplimiento de los presupuestos y programas aprobados.	SE CONSERVA ESTA FACULTAD EN EL ARTÍCULO 42 DEL ESTATUTO DE GOBIERNO FR XX

En lo relativo al artículo 42 fr. X, se amplía esta facultad con el contralor general de la Administración Pública del Distrito Federal, quien también deberá presentar al inicio del segundo periodo de sesiones ordinarias su informe por escrito de los resultados anuales.

El 14 de octubre de 1999 se hacen nuevas modificaciones al Estatuto de Gobierno y en el artículo 42 fr. XXIX se establece la facultad de la Asamblea Legislativa de recibir y analizar el informe anual de gestión que le presenten, por conducto del jefe de Gobierno, los jefes delegacionales, los cuales podrán ser citados a comparecer ante comisiones.

4.4.6.4 Facultades de remoción o nombramientos

En cuanto a las facultades de remoción y nombramientos, sobresalen las relativas a los magistrados que integran el Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal y la remoción de los jefes delegacionales. Enseguida tenemos el cuadro comparativo de las facultades de nombramiento otorgadas en 1986 y en 1993.

4.4.6.4.1 NOMBRAMIENTO DE MAGISTRADOS

En cuanto a los nombramientos de los magistrados, tanto del Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal como del Tribunal de lo Contencioso Administrativo, ambas

facultades ya se habían establecido en 1993, como vemos en el siguiente cuadro comparativo:

1986	1993	1996
Artículo 73, fr. VI, 3ª, H) Aprobar los nombramientos de magistrados del Tribunal Superior de Justicia que haga el Presidente de la República...	Artículo 42 del Estatuto de Gobierno: XVI. Decidir sobre las propuestas que haga el Jefe del Distrito Federal de Magistrados del Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal y ratificar los nombramientos de los Magistrados del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal;	Artículo 42 del Estatuto de Gobierno: XXIV. Decidir sobre las propuestas que haga el Jefe de Gobierno del Distrito Federal de Magistrados del Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal y ratificar los nombramientos de los Magistrados del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal;

4.4.6.4.2 NOMBRAMIENTO DEL JEFE DE GOBIERNO DEL DISTRITO FEDERAL

En lo que hace al nombramiento del jefe de Gobierno del Distrito Federal, evidentemente esta facultad desaparece en los términos en que estaba establecida en 1993, ya que en las modificaciones de 1996 se determina que el jefe de Gobierno será elegido de forma directa por voto universal. Sin embargo, se otorgan nuevas facultades de designación del jefe de Gobierno, pero sólo en caso de falta absoluta, facultad que anteriormente estaba concedida al presidente de la República. Veamos el cuadro comparativo.

1986	1993	1996
SIN ANTECEDENTE	Facultad de ratificar el nombramiento del Jefe del Distrito Federal establecida en el artículo 122, fr. VI, inciso a), así como en el artículo 42 fr. XV del Estatuto de Gobierno.	ESTA FACULTAD DESAPARECE POR LA ELECCIÓN DIRECTA DEL JEFE DE GOBIERNO
SIN ANTECEDENTE	SIN ANTECEDENTE	Artículo 42 del Estatuto de Gobierno, fr. XXIII. Designar en caso de falta absoluta del Jefe de Gobierno del Distrito Federal, por renuncia o cualquier otra causa, un sustituto que termine el encargo.

4.4.6.4.3 NOMBRAMIENTO Y REMOCIÓN DE LOS JEFES DELEGACIONALES

Las facultades relacionadas con el nombramiento y remoción de los jefes delegacionales se otorgan a la Asamblea Legislativa mediante la modificación del Estatuto de Gobierno del 14 de octubre de 1999, por lo cual dichas atribuciones no tienen antecedente alguno en la Asamblea de Representantes de 1986 y 1993. Se establecen en el artículo 42 del Estatuto de Gobierno en las fracciones XXVII y XXVIII, las cuales otorgan las siguientes facultades:

- Remover a los jefes delegacionales, por las causas graves que establece el presente Estatuto, con el voto de las dos terceras partes de los diputados que integren la legislatura. La solicitud de remoción podrá ser presentada por el jefe de Gobierno o por los diputados de la Asamblea Legislativa; en este caso

se requerirá que la solicitud sea presentada, al menos, por un tercio de los integrantes de la legislatura. La solicitud de remoción deberá presentarse debidamente motivada ante la Asamblea y acompañarse de los elementos probatorios que permitan establecer la probable responsabilidad.

- Designar, a propuesta del jefe de Gobierno, por el voto de la mayoría absoluta de los diputados integrantes de la legislatura, a los sustitutos que concluyan el período del encargo en caso de ausencia definitiva de los jefes delegacionales;

En el estudio de los órganos político administrativos haremos el análisis correspondiente a la destitución de los jefes delegacionales y las causas establecidas en la ley, aunque no está por demás dejar claro que las antiguas facultades de designación de delegados que se habían otorgado en 1993 por medio de la ratificación de su nombramiento, claramente desaparecen en 1996 debido a que ahora los jefes delegacionales serán elegidos de forma directa por voto universal.

4.4.6.5 Aprobación de licencias

En la materia de aprobación de licencias, se conservan las facultades que se habían otorgado en 1993, como se observa en el siguiente cuadro comparativo.

1986	1993	1996
SIN ANTECEDENTE	Artículo 42 del Estatuto de Gobierno fr. XIV. Conocer de la renuncia del jefe de Gobierno del Distrito Federal, la que sólo podrá aceptarse por causas graves, y aprobar sus licencias;	SE CONSERVA ESTA FACULTAD EN EL ARTÍCULO 42 DEL ESTATUTO DE GOBIERNO FR XXII
SIN ANTECEDENTE	Artículo 42 del Estatuto de Gobierno fr. XIII. Aprobar las solicitudes de licencia de sus miembros para separarse de su encargo;	SE CONSERVA ESTA FACULTAD EN EL ARTÍCULO 42 DEL ESTATUTO DE GOBIERNO FR XXI

4.4.6.6 Facultades de comunicación con otros órganos

Las facultades de comunicación con otros órganos también se conservan como fueron otorgadas en 1993:

1986	1993	1996
SIN ANTECEDENTE	Artículo 42 del Estatuto de Gobierno fr. XVII. Comunicarse con los otros órganos locales de gobierno, con la Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal, con la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal, así como con cualquiera otra dependencia o entidad por conducto de su mesa directiva, la Comisión de Gobierno o sus órganos internos de trabajo, según el caso, de conformidad con lo que dispongan las leyes correspondientes;	SE CONSERVA ESTA FACULTAD EN EL ARTÍCULO 42 DEL ESTATUTO DE GOBIERNO, FR XXV

4.4.6.7 Facultad de otorgar reconocimientos

Tampoco existe modificación alguna en la facultad de otorgar reconocimientos.

1986	1993	1996
SIN ANTECEDENTE	Artículo 42 del Estatuto de Gobierno fr. XVIII. Otorgar reconocimientos a quienes hayan prestado servicios eminentes a la ciudad, a la nación o a la humanidad;	SE CONSERVA ESTA FACULTAD EN EL ARTÍCULO 42 DEL ESTATUTO DE GOBIERNO, FR XXVI

4.4.6.8 Facultad de presentar iniciativas de leyes o decretos ante el Congreso de la Unión

Continúa la facultad otorgada a la Asamblea para enviar iniciativas de leyes o decretos al Congreso de la Unión, pero reducida únicamente a las materias relativas al Distrito Federal:

1986	1993	1996
Artículo 73, fr. VI, 3ª, J) Iniciar ante el Congreso de la Unión, leyes o decretos en materias relativas al Distrito Federal.	Artículo 122, fr. IV, f) Presentar iniciativas de leyes o decretos en materias relativas al Distrito Federal ante el Congreso de la Unión.	Artículo 122, C, Base Primera, fr. V, ñ) Presentar iniciativas de leyes o decretos en materias relativas al Distrito Federal ante el Congreso de la Unión.

4.5 EL JEFE DE GOBIERNO

El marco jurídico constitucional del jefe de Gobierno del Distrito Federal lo encontramos en el artículo 122 apartado C base 2ª. De conformidad con el artículo mencionado, el jefe de Gobierno tiene a su cargo el Ejecutivo y la administración pública en la entidad y recae en una sola persona elegida por votación universal, libre, directa y secreta. Este es uno de los avances más significativos de la reforma en estudio, ya que en la reforma de 1993 el jefe del Distrito Federal era designado por el presidente de la República mediante el mecanismo estudiado en dicha reforma, mientras que ahora es elegido por los ciudadanos del Distrito Federal.

El jefe de Gobierno ejerce su cargo por seis años contados a partir del día 5 de diciembre del año de la elección. No obstante, el artículo séptimo transitorio de la reforma constitucional de 1996 especifica que “el Jefe de Gobierno del Distrito Federal se elegirá en el año de 1997 y ejercerá su mandato por esta única vez, hasta el día 4 de diciembre del año 2000.”¹⁸

En caso de falta temporal, el artículo 122 constitucional apartado C base 2ª. fr. I establece que quedará encargado del despacho el servidor público que disponga el Estatuto. Al respecto, en el artículo 61 del Estatuto de Gobierno se reputa como falta temporal aquella que no exceda de 30 días naturales y el mismo artículo establece que

¹⁸ “Decreto mediante el cual se declaran reformados diversos artículos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos”, *op. cit.*, p. 13.

la persona que en ese momento ocupaba el cargo de jefe de Gobierno será suplida por el secretario de Gobierno en funciones.

En caso de falta absoluta, el artículo 122 constitucional apartado C base 2ª. fr. I establece que será la Asamblea Legislativa la que designe a un sustituto que termine el encargo. Por su parte, el artículo 61 del Estatuto reputa como falta absoluta aquella que sea superior a 30 días naturales.

El artículo 55 del Estatuto establece que si al comenzar un periodo no se presenta el jefe de Gobierno del Distrito Federal electo, o la elección no estuviese hecha y declarada el 5 de diciembre, cesará sin embargo el jefe de Gobierno cuyo periodo haya concluido, se reputará como falta absoluta y se encargará del despacho el secretario de Gobierno en funciones, hasta tanto la Asamblea Legislativa nombre al jefe de Gobierno sustituto.

El jefe de Gobierno puede solicitar a la Asamblea Legislativa licencia para separarse del cargo por un periodo hasta de 120 días naturales, en cuyo caso el secretario de Gobierno en funciones quedará encargado del despacho. Si al concluir el periodo de la licencia el jefe de Gobierno no se presenta, se entenderá como falta absoluta y la Asamblea Legislativa nombrará al sustituto. La renuncia del jefe de Gobierno del Distrito Federal sólo puede aceptarse por causas graves (Art. 62 del Estatuto).

4.5.1 Requisitos

La Constitución establece en su artículo 122 sólo los requisitos mínimos que debe reunir la persona que sea electa para desempeñar el cargo de jefe de Gobierno, entre los cuales menciono los siguientes:

- Ser ciudadano mexicano por nacimiento en pleno goce de sus derechos, con una residencia efectiva de tres años inmediatamente anteriores al día de la elección si es originario del Distrito Federal o cinco años ininterrumpidos para los nacidos en otra entidad. La residencia no se interrumpe por el desempeño de cargos públicos de la Federación en otro ámbito territorial.
- Tener cuando menos 30 años cumplidos al día de la elección; y
- No haber desempeñado anteriormente el cargo de jefe de Gobierno del Distrito Federal con cualquier carácter. Incluso, el artículo noveno transitorio del decreto que reforma el artículo 122 constitucional dispone que “el requisito a que se refiere el párrafo segundo de la fracción I de la BASE SEGUNDA del apartado C del artículo 127, que prohíbe acceder a Jefe de Gobierno si se hubiese desempeñado tal cargo con cualquier carácter, debe entenderse aplicable a todo ciudadano que haya sido titular de dicho órgano, aunque lo haya desempeñado bajo distinta denominación.”¹⁹

En el Estatuto de Gobierno, se establecen de manera ya más concisa los requisitos para ser jefe de Gobierno del Distrito Federal. Establece el artículo 53:

¹⁹ *Ibid.* p. 13.

Para ser Jefe de Gobierno del Distrito Federal, deberán reunirse los siguientes requisitos:

- I. Ser ciudadano mexicano por nacimiento, en pleno goce de sus derechos.
- II. Tener una residencia efectiva de tres años inmediatamente anteriores al día de la elección, si es originario del Distrito Federal o de cinco años ininterrumpidos para los nacidos en otra entidad; la residencia no se interrumpe por el desempeño de cargos públicos de la Federación en otro ámbito territorial.
- III. Tener cuando menos treinta años cumplidos al día de la elección.
- IV. No haber desempeñado el cargo de Jefe de Gobierno del Distrito Federal con cualquier carácter o denominación.
- V. No estar en servicio activo en el Ejército Federal ni tener mando de policía, cuando menos noventa días antes de la elección.
- VI. No ser Secretario ni Subsecretario de Estado, Jefe de Departamento Administrativo, Procurador General de la República, Ministro de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, ni miembro del Consejo de la Judicatura Federal, a menos que se haya separado definitivamente de sus funciones noventa días antes de la elección, en el caso de los primeros y dos años en el caso de los Ministros.
- VII. No ser Magistrado de Circuito o Juez de Distrito en el Distrito Federal, a menos que se haya separado definitivamente de sus funciones noventa días antes de la elección.
- VIII. No ser Magistrado del Tribunal Superior de Justicia, del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal, ni miembro del Consejo de la Judicatura del Distrito Federal, a menos que se haya separado definitivamente de sus funciones noventa días antes de la elección.
- IX. No ser Secretario del Órgano Ejecutivo, Oficial Mayor, Contralor General, titular de órgano político administrativo, dependencia, unidad administrativa, órgano desconcentrado o entidad paraestatal de la Administración Pública del Distrito Federal, ni Procurador General de Justicia del Distrito Federal, a menos que se haya separado definitivamente de sus funciones noventa días antes de la elección.
- X. No ser ministro de algún culto religioso, a no ser que hubiere dejado de serlo con la anticipación y en la forma que establezca la ley.”²⁰

4.5.2 Facultades y obligaciones del jefe de gobierno del Distrito Federal

Son los artículos 122 constitucional apartado C base 2ª. fr. II y el artículo 67 del Estatuto los que determinan las facultades y obligaciones del jefe de Gobierno del Distrito Federal, las cuales pueden catalogarse en los siguientes incisos:

4.5.2.1 Intervención en el proceso legislativo ante la Asamblea

En esta materia se otorgan nuevas facultades al jefe de Gobierno. Mantiene las correspondientes a la solicitud de convocatoria para sesiones extraordinarias de la Asamblea Legislativa y la facultad de iniciativa, como puede observarse en el cuadro siguiente.

²⁰ Estatuto de Gobierno del Distrito Federal, www.df.gob.mx/leyes/estatuto/index.html

1993	1996	1993	1996
Artículo 67 del Estatuto fr. I. Iniciar leyes y decretos ante la Asamblea Legislativa;	ESTA FACULTAD SE MANTIENE EN EL ARTÍCULO 67 FR I	Artículo 67 del Estatuto fr. VIII. Solicitar a la Comisión de Gobierno de la Asamblea Legislativa convoque a sesiones extraordinarias;	ESTA FACULTAD SE MANTIENE EN EL ARTÍCULO 67 FR XI

Se otorgan las facultades de promulgación y publicación de las leyes o decretos que expida la Asamblea Legislativa con el consecuente derecho de veto (Art. 67 fr. II del Estatuto). En 1993 estas facultades habían correspondido al presidente de la República.

4.5.2.2 Ejecución de leyes

En cuanto a la ejecución de leyes, el jefe de Gobierno conserva la obligación de ejecutar las leyes o decretos que expida tanto la Asamblea Legislativa como el Congreso de la Unión:

1993	1996	1993	1996
Artículo 67 del Estatuto fr. II. Ejecutar las leyes y decretos que expida la Asamblea Legislativa.	ESTA FACULTAD SE MANTIENE EN EL ARTÍCULO 67 FR II	Artículo 67 del Estatuto fr. II. Ejecutar las leyes relativas al Distrito Federal que expida el Congreso de la Unión.	ESTA FACULTAD SE MANTIENE EN EL ARTÍCULO 67 FR III

Sin embargo, en lo que hace a las leyes emitidas por el Congreso de la Unión se especifica que sólo deberán cumplirse en la esfera y competencia del órgano ejecutivo a su cargo o de sus dependencias.

4.5.2.3 Facultades reglamentarias y refrendos

En lo correspondiente a las facultades reglamentarias, tenemos el siguiente cuadro comparativo:

1993	1996	1993	1996
Artículo 67 del Estatuto fr. II. Refrendar los decretos promulgatorios del Presidente de la República, referentes a las leyes y decretos enviados por la Asamblea Legislativa.	ESTA FACULTAD DESAPARECE	Artículo 67 del Estatuto fr. III. Expedir los reglamentos gubernativos para la ejecución y desarrollo de las leyes que emita la Asamblea de Representantes.	ESTA FACULTAD DESAPARECE
Artículo 122 fr. VI, inciso <i>g</i>) constitucional y 67 fr. II. Proveer en la esfera administrativa a la exacta observancia de las leyes que emita la Asamblea de Representantes.		ESTA FACULTAD SE MANTIENE EN EL ART. 67 FR. II	

Como vemos, la facultad de refrendar los decretos promulgatorios del presidente de la República respecto de las leyes o decretos que emitiera la Asamblea Legislativa desaparece, esto se debe a que la facultad de promulgar dichas leyes o decretos deja de pertenecer al presidente de la República y pasa a formar parte de la esfera de competencia del jefe de Gobierno.

En cuanto a la facultad de proveer en la esfera administrativa a la exacta observancia de las leyes que emita la Asamblea, otorgada en la Constitución y en el Estatuto de Gobierno en 1993, la fracción segunda del artículo 67 fue modificada en 1997 para quedar como sigue: “II. Promulgar, publicar y ejecutar las leyes y decretos que expida la Asamblea Legislativa, proveyendo en la esfera administrativa a su exacta observancia, mediante la expedición de reglamentos, decretos y acuerdos...”²¹ Mientras que la facultad que había sido otorgada en la fracción III del artículo 67 en 1993, relativa a la expedición de los reglamentos gubernativos, en las modificaciones de 1997 desaparece.

Finalmente, la fracción IV del artículo 67 otorga una nueva facultad de carácter reglamentario al jefe de Gobierno, consistente en formular proyectos de reglamentos sobre leyes del Congreso de la Unión relativas al Distrito Federal y vinculadas con las materias de su competencia, para someterlos a la consideración del presidente de la República.

4.5.2.4 Facultades de nombramiento y remoción

Cuatro de las facultades de nombramiento que tenía el jefe del Distrito Federal se conservan en las modificaciones de 1997. Éstas son:

²¹ “Decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones del estatuto de Gobierno del Distrito Federal; de la Ley federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos; de la Ley de Expropiación y de la Ley orgánica de la Administración pública Federal” en *Diario Oficial de la Federación*, México DF, tomo DXXXI, No 4, jueves 4 de diciembre de 1997, p. 24.

1993	1996	1993	1996
Artículo 67 del Estatuto fr. IV. Nombrar y remover libremente a los titulares de las unidades, órganos y dependencias de la Administración Pública del Distrito Federal cuyo nombramiento o remoción no estén determinadas de otro modo en este Estatuto.	ESTA FACULTAD SE MANTIENE EN EL ARTÍCULO 67 FR V	Artículo 67 del Estatuto fr. V. Nombrar y remover al Procurador General de Justicia del Distrito Federal en los términos de este Estatuto.	ESTA FACULTAD SE MANTIENE EN EL ARTÍCULO 67 FR VII
Artículo 67 del Estatuto fr. VI. Proponer magistrados del Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal y designar los del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal.	ESTA FACULTAD SE MANTIENE EN EL ARTÍCULO 67 FR VIII	Artículo 67 del Estatuto fr. VII. Otorgar patentes de notario conforme a las disposiciones aplicables.	ESTA FACULTAD SE MANTIENE EN EL ARTÍCULO 67 FR X

También en esta materia se otorgan nuevas facultades al jefe de Gobierno del Distrito Federal; son las siguientes:

- Art. 67 fr. VI del Estatuto: nombrar y remover al presidente de la Junta de Asistencia Privada del Distrito Federal, de acuerdo con lo que disponga la ley.
- Art. 67 fr. IX del Estatuto: proponer al presidente de la República el nombramiento y en su caso la remoción del presidente de la Junta Local de Conciliación y Arbitraje.
- Arts. 107 y 108 del Estatuto: proponer a la Asamblea Legislativa al jefe delegacional sustituto en caso de falta absoluta y en caso de remoción (estas facultades se otorgan hasta 1999).
- Asimismo, el artículo décimo cuarto transitorio del decreto de modificación del Estatuto de Gobierno del 4 de diciembre de 1997 otorga la facultad por única ocasión al jefe de Gobierno de nombrar a los titulares de los órganos político administrativos de las demarcaciones territoriales, respecto de los cuales debía enviar a más tardar el 15 de diciembre de 1997 a la Asamblea Legislativa las propuestas individuales para cada uno de los titulares de las delegaciones políticas que deban nombrarse en el Distrito Federal. Si la Asamblea no aprobase algunas de las propuestas, el jefe de Gobierno enviará una segunda propuesta para los cargos que reste por designar. En caso de que nuevamente algunas de las propuestas sean rechazadas se hará una tercera propuesta, y si nuevamente la tercera propuesta fuese rechazada quedará designado el que de las tres propuestas haya conseguido el mayor número de votos. Esto se debe a que los jefes delegacionales, de acuerdo con las modificaciones de 1996, no serán elegidos de forma directa por voto universal hasta el año 2000.

4.5.2.5 Facultades presupuestales

Todas las facultades presupuestales que se habían establecido en 1993, se mantienen intactas en el régimen jurídico de 1997. Veamos el cuadro comparativo.

1993	1996	1993	1996
Artículo 67 del Estatuto fr. IX. Presentar a la Asamblea la iniciativa de Ley de Ingresos y el Proyecto de Presupuesto de Egresos.	ESTA FACULTAD SE MANTIENE EN EL ARTÍCULO 67 FR XII	Artículo 67 del Estatuto fr. X. Enviar a la Comisión de Gobierno de la Asamblea de Representantes la Cuenta Pública del año anterior;	ESTA FACULTAD SE MANTIENE EN EL ARTÍCULO 67 FR XIII
Artículo 67 del Estatuto fr. XI. Someter a la consideración del Presidente de la República la propuesta de los montos de endeudamiento.	ESTA FACULTAD SE MANTIENE EN EL ARTÍCULO 67 FR XIV	Artículo 67 del Estatuto fr. XII. Informar al Presidente de la República sobre el ejercicio de los recursos correspondientes a los montos de endeudamiento.	ESTA FACULTAD SE MANTIENE EN EL ARTÍCULO 67 FR XV
Artículo 67 del Estatuto fr. XV. Remitir a la Asamblea los informes trimestrales sobre la ejecución y cumplimiento de los presupuestos y programas aprobados.	ESTA FACULTAD SE MANTIENE EN EL ARTÍCULO 67 FR XVIII	Artículo 67 del Estatuto fr. XX. Administrar la hacienda pública del Distrito Federal con apego a las disposiciones de este Estatuto, leyes y reglamentos de la materia.	ESTA FACULTAD SE MANTIENE EN EL ARTÍCULO 67 FR XXIV

4.5.2.6 Facultades administrativas

En cuanto a las facultades administrativas otorgadas en 1993, las mismas se mantienen en el régimen jurídico establecido en 1997.

1993	1996	1993	1996
Artículo 67 del Estatuto fr. XIII. Formular el Programa General de Desarrollo del Distrito Federal.	ESTA FACULTAD SE MANTIENE EN EL ARTÍCULO 67 FR XVI	Artículo 67 del Estatuto fr. XIV. Presentar por escrito a la Asamblea Legislativa, a la apertura de su primer periodo ordinario de sesiones, el informe anual sobre el estado que guarde la administración pública del Distrito Federal.	ESTA FACULTAD SE MANTIENE EN EL ARTÍCULO 67 FR XVII
Artículo 67 del Estatuto fr. XVI. Ejercer actos de dominio sobre el patrimonio del Distrito Federal, de acuerdo con lo dispuesto en este Estatuto y las leyes correspondientes.	ESTA FACULTAD SE MANTIENE EN EL ARTÍCULO 67 FR XIX	Artículo 67 del Estatuto fr. XIX. Informar a la Asamblea Legislativa por escrito, por conducto del secretario del ramo, sobre los asuntos de la administración, cuando la misma Asamblea lo solicite.	ESTA FACULTAD SE MANTIENE EN EL ARTÍCULO 67 FR XXIII
Artículo 67 del Estatuto fr. XXI. Celebrar convenios de coordinación con la Federación, Estados y Municipios, y de concertación con los sectores social y privado.	ESTA FACULTAD SE MANTIENE EN EL ARTÍCULO 67 FR XXV	Artículo 67 del Estatuto fr. XXII. Dirigir la planeación y ordenamiento del desarrollo urbano del Distrito Federal, en los términos de las leyes.	ESTA FACULTAD SE MANTIENE EN EL ARTÍCULO 67 FR XXVI

Además de las ya establecidas, se otorgan nuevas atribuciones de carácter administrativo al jefe de Gobierno. Las siguientes fracciones del artículo 67 del Estatuto fueron establecidas en las modificaciones del mismo del 14 de octubre de 1999:

- XXVII. Celebrar convenios o acuerdos de coordinación, con el objeto que asuma las siguientes funciones:
 - a) El manejo y vigilancia de las áreas naturales protegidas de competencia federal;
 - b) El control de los residuos peligrosos considerados de baja peligrosidad;
 - c) La prevención y el control de la contaminación de la atmósfera proveniente de fuentes fijas y móviles de jurisdicción federal.
- XXVIII. Declarar la expropiación, ocupación temporal, total o parcial, o la simple limitación de los derechos de dominio.
- XXIX. Proporcionar a los poderes federales los apoyos que se le requieran para el ejercicio expedito de sus funciones. Asimismo, prestar los apoyos y servicios para la realización de festividades cívicas, conmemoración de fechas, actos oficiales, ceremonias especiales, desfiles y, en general, de aquellos que se realicen con motivo de acontecimientos relevantes.

4.5.2.7 Facultades de seguridad pública

En cuanto a las facultades de seguridad pública, mientras que en 1993 era facultad del presidente de la República el delegar la dirección de las mismas, en 1996 ya es una facultad del jefe de Gobierno sin posibilidad de delegación por parte del Presidente. Observemos el siguiente cuadro comparativo:

1993	1996	1993	1996
Artículo 67 del Estatuto fr. XVII. Ejercer las funciones de dirección de los servicios de seguridad pública cuando el Presidente de la república se las haya delegado.	ESTA FACULTAD SE MANTIENE EN EL ARTÍCULO 67 FR XX CON ALGUNAS MODIFICACIONES	Artículo 67 del Estatuto fr. XVIII. Facilitar al Tribunal Superior de Justicia y a la Asamblea Legislativa los auxilios necesarios para el ejercicio expedito de sus funciones.	ESTA FACULTAD SE MANTIENE EN EL ARTÍCULO 67 FR XXII

Toda vez que las funciones de dirección ya pertenecen de forma directa al jefe de Gobierno, el mismo artículo 67 en la fracción XX especifica en qué consisten las funciones de dicha dirección:

- a) El establecimiento de las políticas generales de seguridad pública para el Distrito Federal.
- b) El nombramiento y remoción libre de los servidores públicos de jerarquía inferior a las del servidor público que tenga a su cargo el mando directo de la fuerza pública del Distrito Federal.
- c) La determinación de la división del Distrito Federal en áreas geográficas de atención y el nombramiento y remoción libre de los servidores públicos responsables de las mismas.
- d) La creación de establecimientos de formación policial.

Finalmente, se agrega la fracción XXI al artículo 67, la cual faculta al jefe de Gobierno para administrar los establecimientos de arresto, de prisión preventiva y de readaptación social de carácter local, así como ejecutar las sentencias penales por delitos del fuero común.

4.5.2.8 Convocar a plebiscito

Las facultades relacionadas con el plebiscito se otorgan en el artículo 67 fr. XXX, que a la letra dice: “Art. 67 fr. XXX. Convocar a plebiscito en los términos de este Estatuto y demás disposiciones aplicables”.²² Cabe mencionar que en el régimen jurídico establecido en 1993 esta figura no existía; se establece en 1997 en el Estatuto.

Complementando la convocatoria del plebiscito, el artículo 68 establece que a través del mismo, el jefe de Gobierno del Distrito Federal podrá consultar a los electores

²² Estatuto de Gobierno del Distrito Federal, www.df.gob.mx/leyes/estatuto/index.html

para que expresen su aprobación o rechazo previo a actos o decisiones del mismo que a su juicio sean trascendentes para la vida pública del Distrito Federal, de conformidad con lo siguiente:

- No podrán someterse a plebiscito los actos o decisiones del jefe de Gobierno del Distrito Federal relativos a:
 - a) Materias de carácter tributario o fiscal así como de egresos del Distrito Federal
 - b) Régimen interno de la administración pública del Distrito Federal
 - c) Los actos cuya realización sea obligatoria en los términos de las leyes aplicables
- El jefe de Gobierno del Distrito Federal iniciará el procedimiento de plebiscito mediante la convocatoria, que deberá expedir cuando menos 90 días antes de la fecha de realización de la misma. La convocatoria se publicará en el ***Diario Oficial de la Federación***, en la ***Gaceta Oficial del Distrito Federal***, así como en los principales diarios de circulación en la ciudad, y contendrá:
 - a) La explicación clara y precisa de los efectos de la aprobación o rechazo del acto o decisión sometido a plebiscito
 - b) La fecha en que habrá de realizarse la votación
 - c) La pregunta o preguntas conforme a la que los electores expresarán su aprobación o rechazo
- Los resultados del plebiscito serán vinculatorios para el convocante cuando una de las opciones obtenga la mayoría de la votación válidamente emitida y ésta corresponda cuando menos a la tercera parte de los ciudadanos inscritos en el padrón electoral del Distrito Federal.
- En el año en que tengan verificativo elecciones de representantes populares, no podrá realizarse plebiscito alguno durante el proceso electoral, ni durante los 60 días posteriores a su conclusión. No podrán realizarse dos plebiscitos en el mismo año.
- El Instituto Electoral del Distrito Federal organizará el procedimiento de plebiscito y hará la declaratoria de sus efectos, de conformidad con lo que disponga la ley aplicable; y
- Las controversias que se generen con motivo de la validez de los procesos de plebiscito serán resueltas por el Tribunal Electoral del Distrito Federal en los términos que establezca la ley respectiva.

4.6 DEMARCACIONES TERRITORIALES INTEGRANTES DEL PODER EJECUTIVO DEL DISTRITO FEDERAL

El régimen jurídico de las delegaciones, ahora conocidas también como órganos político-administrativos de las demarcaciones territoriales, se encuentra en el Estatuto de Gobierno del Distrito Federal más que en la Constitución.

El régimen jurídico de los órganos político-administrativos de las demarcaciones territoriales del Distrito Federal que es aplicable en nuestros días se llevó a cabo mediante las siguientes reformas:

- La reforma del 22 de agosto de 1996 al artículo 122 constitucional.
- La reforma del 4 de diciembre de 1997 a diversos artículos del Estatuto de Gobierno del Distrito Federal.
- La reforma del 14 de octubre de 1999 a diversos artículos del Estatuto de Gobierno del Distrito Federal.

4.6.1 Naturaleza jurídica de los órganos político-administrativos de las demarcaciones territoriales

El artículo 87 del Estatuto de Gobierno vigente el día 4 de diciembre de 1997 establecía que la Administración Pública del Distrito Federal era central, desconcentrada y paraestatal. La jefatura de Gobierno del Distrito Federal, las secretarías, los órganos político-administrativos de las demarcaciones territoriales integraban la Administración Pública Centralizada.²³

Sin embargo, el artículo en comento fue reformado el 14 de octubre de 1999, de forma tal que ahora sólo indicaba que la Administración Pública del Distrito Federal sería centralizada, desconcentrada y paraestatal; que la jefatura de Gobierno del Distrito Federal y las secretarías integran la administración pública centralizada; y que le jefatura del Gobierno del Distrito Federal contaba con órganos político-administrativos en cada una de las demarcaciones territoriales en que se dividía el Distrito Federal, sin especificar a cuál de los tres tipos de administración pública mencionada pertenecían dichos órganos.²⁴

El artículo cuarto transitorio del decreto que modifica el Estatuto de Gobierno de fecha 4 de diciembre de 1997 intenta dar un poco de luz a la naturaleza jurídica de estos nuevos órganos y establece que durante el periodo 1997-2000, los órganos político-administrativos serán órganos desconcentrados en la Administración Pública del Distrito Federal y seguirán denominándose delegaciones del Distrito Federal. Especifica el periodo mencionado puesto que en el mismo no se realizará la elección de los titulares de dichos órganos, sino que éstos serán nombrados de forma indirecta mediante un procedimiento que más adelante analizaremos.

Por su parte, la Ley Orgánica de la Administración Pública del Distrito Federal establece en sus artículos 2º y 3º tres sectores de la Administración Pública del Distrito Federal:

- 1) La Administración Pública Centralizada, integrada por la jefatura de Gobierno del Distrito Federal, las secretarías, la Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal, la Oficialía Mayor, la Contraloría General del Distrito Federal y la

²³ Cf. "Decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones del estatuto de Gobierno del Distrito Federal; de la Ley federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos; de la Ley de Expropiación y de la Ley orgánica de la Administración pública Federal", *op. cit.*, p. 28.

²⁴ Cf. "Decreto por el que se reforman y adicionan diversas disposiciones del Estatuto de Gobierno del Distrito Federal", *Diario Oficial de la Federación*, México DF, tomo DLIII, núm. 10, jueves 14 de octubre de 1999, pp. 2-3.

Consejería Jurídica y de Servicios Legales. Por su parte, el artículo 3º fr. I especifica que se entiende por Administración Pública Centralizada las dependencias y los órganos desconcentrados, complicando aún más el intento de diferenciación entre administración pública centralizada y desconcentrada.

- 2) La Administración Pública Desconcentrada, integrada por los órganos político-administrativos desconcentrados con autonomía funcional en acciones de gobierno a los que genéricamente se les denomina delegaciones. Estos órganos pertenecen también a la Administración Pública Centralizada, de conformidad con el artículo en comento que a la letra dice: "Art. 2....En las demarcaciones territoriales en que se divida el Distrito Federal, la Administración Pública Central contará con órganos político-administrativos desconcentrados con autonomía funcional..."²⁵ Asimismo, establece el artículo 3º fr. II que se entiende por Administración Pública Desconcentrada la conformada por los órganos político-administrativos de cada demarcación territorial y los órganos administrativos constituidos y jerárquicamente subordinados al jefe de Gobierno del Distrito Federal.
- 3) La Administración Pública Paraestatal, conformada por los organismos descentralizados, las empresas de participación estatal mayoritaria y los fideicomisos públicos.

4.6.2 Elección indirecta de 1997

Las modificaciones al artículo 122 constitucional establecen en el apartado C base 3ª. fr. II que en el Estatuto de Gobierno se establecerán órganos político-administrativos en las demarcaciones territoriales en que se divida el Distrito Federal, así como su competencia, su integración y su funcionamiento; y que los titulares de dichos órganos político-administrativos serán elegidos en forma universal, libre, secreta y directa.

Sin embargo, el artículo décimo transitorio del decreto de fecha 22 de agosto de 1996 establece que la elección de los titulares de los órganos político-administrativos entrará en vigor el 1º de enero del año 2000, por lo que en 1997 se elegirán en forma indirecta en los términos que señale la ley, o en este caso el Estatuto.

El Estatuto de Gobierno fue reformado el 4 de diciembre de 1997, y los artículos 106 y 107 del Estatuto de Gobierno del Distrito Federal, donde se reglamentaba el nombramiento de los delegados, se derogaron sin especificar nada acerca del procedimiento de elección de los ahora jefes delegacionales. En su lugar, el artículo Décimo Cuarto transitorio del decreto en comento establece que el jefe de Gobierno enviará a más tardar el 15 de diciembre de 1997 a la Asamblea Legislativa, las propuestas individuales para cada uno de los titulares de las delegaciones políticas que deban nombrarse en el Distrito Federal. La aprobación de las propuestas enviadas debe contar con los votos a favor de las dos terceras partes de los miembros presentes de la Asamblea Legislativa. Si la Asamblea no aprobase algunas de las propuestas, el jefe de Gobierno

²⁵ Leyes del Distrito Federal, www.asambleadf.gob.mx

enviará una segunda propuesta para los cargos que reste por designar. En caso de que nuevamente algunas de las propuestas sean rechazadas, se hará una tercera propuesta, y si nuevamente la tercera propuesta fuese rechazada, quedará designado el que de las tres propuestas haya conseguido el mayor número de votos.

De existir vacantes, las mismas serían cubiertas por un procedimiento semejante.

4.6.3 Elección de jefes delegacionales de 2000

El 14 de octubre de 1999 se vuelve a modificar el Estatuto de Gobierno del Distrito Federal, con la finalidad de preparar el camino a las elecciones de los jefes delegacionales.

Al respecto, el artículo 104 del Estatuto establece que la Administración Pública del Distrito Federal contará con un órgano político-administrativo en cada demarcación territorial, al cual se denominará genéricamente delegación.

El artículo 105 establece que cada delegación se integrará con un titular, al que se le denominará genéricamente jefe delegacional, quien será electo de manera universal, libre, secreta y directa cada tres años, iniciando el primero de octubre del año de la elección.

La elección de los jefes delegacionales se realiza en la misma fecha en que son electos los diputados a la Asamblea Legislativa del Distrito Federal y sólo pueden participar los partidos políticos con registro nacional. Los jefes delegacionales rinden protesta ante la Asamblea Legislativa del Distrito Federal (Art. 106 del Estatuto).

4.6.4 Ausencias del jefe delegacional

El artículo 107 del Estatuto establece que las ausencias del jefe delegacional de más de 15 días y hasta por 90 días deberán ser autorizadas por el jefe de Gobierno del Distrito Federal.

En los siguientes casos: 1) ausencia por un periodo mayor de 90 días; 2) declaración de nulidad de la elección demarcacional y sólo hasta tanto se realice la nueva elección, y 3) no presentación del jefe delegacional a la toma de posesión; se faculta a la Asamblea Legislativa del Distrito Federal para que designe, a propuesta del jefe de Gobierno y por mayoría absoluta, al sustituto.

4.6.5 Remoción del jefe delegacional

El artículo 108 del Estatuto de Gobierno establece que la Asamblea Legislativa puede remover a los jefes delegacionales, a propuesta del jefe de Gobierno o de los diputados que integran la Asamblea, por las siguientes causas:

- Por violaciones sistemáticas a la Constitución, al Estatuto, a las leyes federales y del Distrito Federal.
- Por contravenir de manera grave y sistemática los reglamentos, acuerdos y demás resoluciones del jefe de Gobierno del Distrito Federal.
- Por realizar cualquier acto o incurrir en omisiones que afecten gravemente el funcionamiento de la administración pública del Distrito Federal o el orden público en la entidad.
- Por desempeñar cualquier otro empleo, cargo o comisión en la Federación, entidades federativas, Distrito Federal o municipios, durante el tiempo que dure su encargo, excepto las actividades docentes, académicas y de investigación científica no remuneradas.
- Por invadir de manera reiterada y sistemática la esfera de competencia de la administración pública central o paraestatal del Distrito Federal.
- Por incumplir reiterada y sistemáticamente las resoluciones de los órganos jurisdiccionales federales o del Distrito Federal.
- Por realizar actos que afecten gravemente las relaciones de la delegación con el jefe de Gobierno del Distrito Federal.
- Por realizar actos que afecten de manera grave las relaciones del jefe de Gobierno con los poderes de la Unión.

La Asamblea Legislativa califica la gravedad de la falta y resuelve en definitiva la remoción por el voto de las dos terceras partes de los miembros integrantes de la legislatura. En el procedimiento de remoción se da oportunidad al jefe delegacional de rendir pruebas y hacer alegatos.

La resolución de la Asamblea es definitiva e inatacable y surte sus efectos de inmediato. En caso de remoción, la Asamblea Legislativa designa al sustituto del jefe delegacional removido, a propuesta del jefe de Gobierno, por mayoría absoluta de los integrantes de la legislatura.

4.6.6 Requisitos para ser jefe delegacional

Establece el artículo 105 del Estatuto de Gobierno, reformado el 14 de octubre de 1999, que para ser jefe delegacional se requiere:

- 1) Ser ciudadano por nacimiento y no tener otra nacionalidad, en pleno goce de sus derechos.
- 2) Tener por lo menos 25 años cumplidos el día de la elección.
- 3) Ser originario del Distrito Federal con dos años de residencia efectiva inmediatamente anteriores al día de la elección.
- 4) No haber desempeñado el cargo de jefe de Gobierno del Distrito Federal con cualquier carácter o denominación.

- 5) No estar en servicio activo en el ejército federal ni tener mando de policía, cuando menos 90 días antes de la elección.
- 6) No ser secretario ni subsecretario de Estado, jefe de departamento administrativo, procurador general de la República, ministro de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, ni miembro del Consejo de la Judicatura Federal, a menos que se haya separado definitivamente de sus funciones 90 días antes de la elección, en el caso de los primeros, y dos años en el caso de los ministros.
- 7) No ser magistrado de circuito o juez de distrito en el Distrito Federal, a menos que se haya separado definitivamente de sus funciones 90 días antes de la elección.
- 8) No ser magistrado del Tribunal Superior de Justicia, del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal, ni miembro del Consejo de la Judicatura del Distrito Federal, a menos que se haya separado definitivamente de sus funciones 90 días antes de la elección.
- 9) No ser secretario del Órgano Ejecutivo, oficial mayor, contralor general, titular de órgano político-administrativo, dependencia, unidad administrativa, órgano desconcentrado o entidad paraestatal de la Administración Pública del Distrito Federal, ni procurador general de Justicia del Distrito Federal, a menos que se haya separado definitivamente de sus funciones 90 días antes de la elección.
- 10) No ser ministro de algún culto religioso, a no ser que hubiere dejado de serlo con la anticipación y en la forma que establezca la ley.

En caso de que el jefe delegacional haya sido nombrado por la Asamblea Legislativa a propuesta del jefe de Gobierno en los casos que especifica el artículo 107 del Estatuto de Gobierno, los cuales ya fueron estudiados, únicamente debía cumplir con los requisitos señalados con los numerales 1, 2, 3, 5, 6 y 10.

4.6.7 Facultades y obligaciones

w

4.6.7.1 Facultades administrativas y supeditación en la prestación de servicios

De conformidad con el artículo 107 del Estatuto, los jefes delegacionales tienen las siguientes facultades:

- Fr. I. Dirigir las actividades de la administración pública de la delegación.
- Fr. II. Prestar los servicios públicos y realizar obras, dentro del marco de las asignaciones presupuestales.
- Fr. III. Participar en la prestación de servicios o realización de obras con otras delegaciones y con el gobierno de la ciudad.
- Fr. IV. Opinar sobre la concesión de servicios públicos que tengan efectos en la

delegación y sobre los convenios que se suscriban entre el Distrito Federal y la Federación o los estados o municipios limítrofes que afecten directamente a la delegación.

- Fr. V. Otorgar y revocar, en su caso, licencias, permisos, autorizaciones y concesiones.
- Fr. VI. Imponer sanciones administrativas por infracciones a las leyes y reglamentos.
- Fr. VII. Proponer al jefe de Gobierno los proyectos de programas operativos anuales y de presupuesto de la delegación, sujetándose a las estimaciones de ingresos para el Distrito Federal.
- Fr. VIII. Coadyuvar con la dependencia de la administración pública del Distrito Federal que resulte competente en las tareas de seguridad pública y protección civil de la delegación.
- Fr. IX. Designar a los servidores públicos de la delegación, sujetándose a las disposiciones del servicio civil de carrera. En todo caso, los funcionarios de confianza, mandos medios y superiores, serán designados y removidos libremente por el jefe delegacional.
- Fr. X. Establecer la estructura organizacional de la delegación.²⁶

Sin embargo, se mantienen las fracciones VII, X y XI del artículo 115 del Estatuto de Gobierno vigentes desde el 26 de julio de 1994, las cuales concentraban la prestación de servicios públicos y ejecución de obras de alta especialidad técnica, la determinación de los sistemas de participación y coordinación de las delegaciones en la prestación de servicios y, en general, las funciones de administración, planeación y ejecución de obras y prestación de servicios que tengan impacto en dos o más delegaciones, en las manos de los órganos de la Administración Pública Centralizada.

4.6.7.2 Facultades hacendarias y supeditación patrimonial.

En cuanto a las facultades hacendarias de las delegaciones, el artículo 112 del Estatuto de Gobierno establece que en la iniciativa de decreto de Presupuesto de Egresos el jefe de Gobierno deberá proponer a la Asamblea Legislativa asignaciones presupuestales para que las delegaciones cumplan con el ejercicio de las actividades a su cargo, considerando criterios de población, marginación, infraestructura y equipamiento urbano.

Las delegaciones tienen la facultad de ejercer con autonomía de gestión sus presupuestos, pero tienen la obligación de informar al jefe de Gobierno del ejercicio de sus asignaciones presupuestales para los efectos de la Cuenta Pública. Las transferencias presupuestales que no afecten programas prioritarios pueden ser hechas por el jefe delegacional informando del ejercicio de esta atribución al jefe de Gobierno de manera trimestral.

Otra limitación hacendaria la hallamos en el artículo 144 del Estatuto de Gobierno vigente del 4 de diciembre de 1997 a la fecha, el cual establece que el jefe de Gobierno

²⁶ Cf. "Decreto por el que se reforman y adicionan diversas disposiciones del Estatuto de Gobierno del Distrito Federal" *op. cit.*, p. 5.

del Distrito Federal es quien ejerce los actos de adquisición, posesión, enajenación, desincorporación, aprovechamiento, administración, utilización, conservación, mantenimiento, control, inspección y vigilancia de los bienes propiedad del Distrito Federal.

Al respecto, el artículo 13 de la Ley del Régimen Patrimonial y del Servicio Público deja claro que los bienes muebles e inmuebles que estén en uso de las delegaciones, sólo lo están en vía de asignación, pero el dominio de los mismos lo tiene el jefe de Gobierno cuando establece que “corresponde a cada una de las Dependencias, entidades, Delegaciones y demás órganos desconcentrados organizar y controlar los bienes muebles e inmuebles que detenten y tengan asignados, así como preparar y mantener un programa de aprovechamiento de los bienes que tengan a su cargo”.²⁷ Asimismo, los artículos 24 y 32 de la misma ley, establecen:

Artículo 32. El Jefe de Gobierno del Distrito Federal, por conducto de la Oficialía, ejercerá los actos de adquisición, control, administración, transmisión de dominio, inspección y vigilancia de los inmuebles propiedad del Distrito Federal...

Artículo 24. Las dependencias, entidades, delegaciones y demás órganos desconcentrados que tengan destinados o asignados bienes inmuebles propiedad del Distrito Federal, no podrán realizar ningún acto de disposición, ni conferir derechos de uso, aprovechamiento y explotación sin la previa autorización de la Oficialía. La inobservancia de lo antes señalado, produciría la nulidad de pleno derecho y la Oficialía podrá proceder a la recuperación administrativa del inmueble.²⁸

4.6.7.3 Sometimiento en conflictos competenciales

El artículo 108 del Estatuto de Gobierno, vigente desde el 14 de octubre de 1999, establece que las controversias de carácter competencial administrativo que se presenten entre las delegaciones y los demás órganos y dependencias de la Administración Pública del Distrito Federal serán resueltas por el jefe de Gobierno.

²⁷ Leyes del Distrito Federal
... (*cit.*)

²⁸ *Ibid.*

CAPÍTULO V

PROPUESTA DE MODIFICACIONES A LOS PODERES EJECUTIVO Y LEGISLATIVO DEL DISTRITO FEDERAL

5.1 MODIFICACIONES AL DISTRITO FEDERAL COMO ENTIDAD FEDERATIVA AUTÓNOMA

Es fácil suponer que la forma más sencilla de solucionar la diferencia que tiene el régimen jurídico del Distrito Federal con el resto de las entidades federativas autónomas es sujetarlo al mismo trato constitucional que tienen dichas entidades, en lugar de crear uno específico para él. Incluso, si se toma como antecedente que el PRI perdió las elecciones a la Presidencia de la República en el año 2000 y que, a su vez, el PRD y el PAN, que han enarbolado ambos como bandera política el establecimiento del **estado 32**, detentan la mayoría en el Congreso de la Unión, habría que pensar que deberían haber terminado los impedimentos para transformar al Distrito Federal en una entidad federativa con la misma autonomía que el resto de las entidades, sin que necesariamente deje de ser la capital de México y el asiento de los poderes federales.¹

Sin embargo, tomando como punto de partida el proceso histórico que está transformando al Distrito Federal en una entidad federativa autónoma, este apareamiento en el régimen jurídico parece no ser la opción que han elegido los partidos políticos, los cuales continúan llevando a cabo una serie de modificaciones que, de forma paulatina, otorgan al Distrito Federal las mismas prerrogativas que tienen las entidades federativas. Inclusive, el 13 de febrero de 2001 se estableció como un primer acuerdo de las mesas de negociación para la transformación del régimen jurídico del Distrito Federal, mantener a éste como una ciudad *sui generis* y no promover su posible transformación en el estado 32.²

Existe una nueva propuesta de modificación al régimen jurídico del Distrito Federal, la cual en el momento de escribir estas líneas (enero de 2002), aún no ha terminado su procedimiento legislativo ante el Congreso de la Unión. Sin embargo, se puede ver en la iniciativa enviada por la Asamblea Legislativa y aprobada ya por la Cámara de Diputados, que existe una gran posibilidad de continuar con el proceso que otorgue al Distrito Federal competencia autónoma semejante a la del resto de las entidades federativas.

El proceso legislativo que ha seguido dicha reforma hasta el momento se presenta en el cuadro que sigue.

¹ Cecilia González, "Ya no hay obstáculos", **Reforma**, México, 18 de julio de 2000, p. 4-B.

² Claudia Salazar y Tatiana Adalid, "Congela debate sobre estado 32", **Reforma**, México, martes 13 de febrero de 2001, p. 5-B.

REFORMA AL ARTÍCULO 122 CONSTITUCIONAL DE 2001-2002		
Fecha	Trámite del proceso	Órgano que lo realiza
8/Nov/2001	Presentación del decreto de iniciativa. Se turna a la Comisión de Asuntos legislativos y Prácticas parlamentarias.	Asamblea Legislativa del Distrito Federal
9/Nov/2001	Se aprueba el decreto por unanimidad en el pleno y se envía a la Cámara de Diputados.	Asamblea Legislativa del Distrito Federal
13/Nov/2001	Se entrega el decreto de iniciativa de reformas a la Cámara de Diputados.	Asamblea Legislativa y Cámara de Diputados
13/Dic/2001	Primera lectura del dictamen.	Cámara de Diputados
14/Dic/2001	Segunda lectura del dictamen, debate y votación. Se aprueba con: • 358 votos a favor • 17 votos en contra • 7 abstenciones Se envía a la Cámara de Senadores para efectos.	Cámara de Diputados
17/Dic/2001	Se decide agendar la discusión de la Reforma Política del Distrito Federal para abril de 2002.	Cámara de Senadores

5.2 NATURALEZA JURÍDICA DEL DISTRITO FEDERAL

5.2.1 *El Distrito Federal como entidad federativa autónoma*

Sin lugar a dudas, a partir de las modificaciones de 1993 el Distrito Federal es una entidad federativa autónoma. Esto se debe a que en dicha reforma se crearon órganos gubernamentales locales claramente distintos de los federales. En esta apreciación no puede tomarse en cuenta la inicial Asamblea de Representantes del Distrito Federal de 1987 porque no tenía facultades legislativas, a diferencia de la establecida en 1993.

Se trata de una entidad federativa autónoma porque sus órganos de gobierno internos gozan de autonomía, pero tienen un régimen competencial diferenciado al del resto de las entidades federativas autónomas. Es decir, al igual que el resto de las entidades federativas goza de autonomía, pero su régimen jurídico es distinto. Sin embargo, una cosa es cierta: el Distrito Federal, entendido como una jurisdicción donde los poderes locales son ejercidos por los poderes federales, a partir de 1993 dejó de existir en México. No hay pues más territorios ni distritos federales, sino entidades federativas autónomas diferenciadas en sus regímenes jurídicos y, en consecuencia, en sus ámbitos competenciales.

Sin embargo, en el dictamen elaborado por las comisiones unidas de la Cámara de Diputados y presentado al pleno de la misma en diciembre de 2001 se establece que

los autores de la iniciativa sostienen que el Distrito Federal es parte integrante de la Federación, capital de los Estados Unidos Mexicanos y sede de los poderes federales, y que dicha naturaleza lo perfila como una entidad federativa ***sui generis*** en nuestro orden constitucional. Que tal carácter singular obliga a entender al Distrito Federal como una entidad distinta a los estados de la República, pues si bien ambos son partes integrantes de la Federación, el Distrito Federal sirve de asiento de los poderes de la Unión y debe por ello, estar sujeto a un régimen constitucional especial que garantice el funcionamiento seguro, eficiente y continuo de éstos.³

Aciertan los legisladores al establecer que el Distrito Federal es actualmente una entidad federativa ***sui generis***, pero fallan al decretar la causa por la cual tiene dicha característica. La causa por la cual el Distrito Federal es ***sui generis*** no se debe a que sea asiento de los poderes federales, sino a que tiene un régimen jurídico diferenciado del resto de las entidades federativas autónomas, a pesar de que ya posee órganos de gobierno locales y, en consecuencia, autonomía.

En efecto, como expusimos en el capítulo segundo, el hecho de que el Distrito Federal sea la sede de los poderes federales y la capital de México tiene sin duda importantes repercusiones económicas, sociales, culturales, políticas, etc, pero no es la razón por la cual se le deba diferenciar en su régimen jurídico constitucional del resto de las entidades federativas autónomas. Incluso, el hecho de que tenga un régimen jurídico diferenciado no va a ser la “garantía al funcionamiento seguro, eficiente y continuo de los poderes federales”.

El que el Distrito Federal tenga poderes locales propios con un régimen jurídico idéntico al del resto de las entidades federativas autónomas, en nada vulnera el funcionamiento, seguridad y eficiencia de los poderes federales, puesto que se trata de dos competencias totalmente distintas. Además, existen instrumentos jurídicos de comunicación entre los unos y los otros así como instituciones para solucionar conflictos entre ellos que, estos sí, garantizan el ámbito competencial de los poderes locales y de los federales. Finalmente, la seguridad, eficiencia y continuidad de los poderes federales depende más de la forma en que los mismos actúen que del control que tengan sobre el Distrito Federal.⁴

Por su parte, el proyecto de reformas al artículo 122 establece: “Artículo 122. El Distrito Federal tendrá autonomía en su régimen interior en los términos que establezcan esta Constitución y el Estatuto Constitucional del propio Distrito Federal...”⁵

Se reconoce entonces al Distrito Federal como entidad federativa autónoma, y por supuesto que su autonomía está determinada para su régimen interior, al igual que la autonomía del resto de las entidades federativas o de cualquier otra entidad autónoma, ya que la palabra autonomía siempre es aplicable al interior de un órgano establecido.

Dicha autonomía, a pesar de no ser establecida en la Constitución, fue otorgada

³ **Gaceta Parlamentaria**, 13 de diciembre de 2001, www.uam.es/novedades/convo_enero_2002.doc

⁴ En esta última frase estoy pensando sin lugar a dudas en el derecho a la resistencia que el pueblo tiene y que de diversas formas ejerce cuando son conculcados sus derechos o cuando el gobierno federal, a pesar de actuar con legalidad, vulnera los intereses socio-económicos de la mayoría o de alguna minoría autodeterminada como factor real de poder.

⁵ **Gaceta Parlamentaria, op.cit.**, 13 de diciembre de 2001.

desde el momento en que el Distrito Federal tuvo poderes locales distintos de los poderes federales, como lo afirmamos algunos párrafos atrás.

5.2.2 Supeditación de los poderes locales a los federales

Continúa el artículo 122 del decreto aprobado por la Cámara de Diputados diciendo que "...su gobierno está a cargo de los órganos Legislativo, Ejecutivo y Judicial de carácter local, con la participación de los poderes federales en los términos de este artículo."⁶

Vemos que mientras en las reformas de 1993 se establecía que el gobierno del Distrito Federal seguía a cargo de los poderes federales, que lo ejercían a través de los órganos locales, en 1996 se establecía que dicho gobierno se ejercía por los poderes locales y federales, en pie de igualdad y de diferencia competencial. En el proyecto de reforma que ha sido aprobada por la Cámara de Diputados, finalmente se establece que el gobierno del Distrito Federal está a cargo de los órganos locales y la intervención de los poderes federales es únicamente una "participación" en el mismo.

Este hecho no es menor, puesto que viene acompañado de la aplicación de la regla de distribución de competencias establecida en el artículo 124 constitucional. Uno de los elementos necesarios para avanzar en la asunción del Distrito Federal como entidad federativa con la misma autonomía que el resto de las entidades federativas es precisamente la aplicación del artículo 124 en la distribución de competencias entre el Distrito Federal y la Federación. Ahora que se acepta que son los órganos locales los que ejercen el gobierno del Distrito Federal, también se establece que es esta última entidad la que delega facultades a la Federación para su participación y no que la Federación delega su atribución de gobernar el Distrito Federal a los órganos locales.

Al efecto, el decreto de reformas de fecha 14 de diciembre de 2001 establece: "Artículo 122... **C.** La organización y funcionamiento del gobierno local se establecerá en el Estatuto Constitucional del Distrito Federal, con sujeción a las siguientes normas: II... Las facultades que no están expresamente concedidas por esta Constitución a los poderes federales, se entienden reservadas a los órganos locales del Distrito Federal."⁷

5.2.3 Estatuto constitucional del Distrito Federal

El dictamen de las comisiones unidas de la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión presentado en 2001 establece:

El apartado C del nuevo artículo 122 constitucional prevé la existencia del ordenamiento de organización y funcionamiento del Gobierno Local, que se denominará Estatuto Constitucional del Distrito Federal. El proyecto no sólo pretende reformular su denominación con respecto al ordenamiento vigente, que se titula Estatuto de Gobierno del Distrito Federal,

⁶ *Ibid.*

⁷ *Ibid.*

en cuanto que éste propiamente no sólo organiza al Gobierno Local, sino también establece todo un capítulo de derechos y obligaciones de carácter público de habitantes y ciudadanos de la entidad. Tal cambio de denominación obedece también a conferirle un status singular a dicho ordenamiento fundamental distinguiéndolo con claridad de las constituciones de los estados de la República. Se preserva el término “estatuto” en virtud de que esta ley de organización fundamental del Distrito Federal precisamente instituye y funda los órganos de gobierno de la entidad, a partir del principio ya asentado con anterioridad de autonomía en el Gobierno Local, siempre con las modalidades establecidas por la propia Constitución. Se califica como constitucional, pretendiendo que el Constituyente le otorgue una jerarquía distinta al resto de la legislación local. No se optó por la denominación “Constitución del Distrito Federal”, ya que el espíritu de la iniciativa nunca fue la creación de un estado que formara parte de la Federación, sino por el contrario, resguardar el régimen de excepción a la ciudad capital.⁸

Incurren nuevamente en varias fallas los legisladores en esta percepción. En principio, como lo establecimos en el capítulo segundo, las entidades federativas no tienen constitución, ya que sólo pueden dictar leyes a partir de su ámbito competencial y su autonomía, pero ésta siempre tendrá como base la propia Constitución federal. Por ello, suponer que el ahora Estatuto de Gobierno se denominará constitucional porque no sólo organiza al gobierno local es claramente erróneo. Incluso, la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos no se denomina constitución por contener normas distintas de las organizativas gubernamentales, sino porque contiene las decisiones políticas fundamentales que dan cuerpo a nuestro Estado (incluyendo las disposiciones sociales y económicas que pretenden normar relaciones sociales de grupos que constituyen la superestructura y la estructura del país), por eso es una constitución y por eso es política, y por eso es de los Estados Unidos Mexicanos. De estos elementos claramente carecen las supuestas constituciones locales, y por ello es más acertado el nombre de Estatuto de Gobierno que el de Estatuto Constitucional, porque la finalidad primera de dichos cuerpos normativos en el ámbito local es precisamente instituir y fundar los órganos de gobierno locales, ya que las garantías individuales y la normatividad de las relaciones sociales antes mencionada se encuentra en la Constitución federal y no en la local.

Ahora bien, el pretendido argumento de no haber nombrado “Constitución del Distrito Federal” al cuerpo normativo en estudio para no crear un nuevo estado es tan ilógico como suponer que es suficiente llamar mujer a un hombre para cambiarlo de sexo. La naturaleza jurídica del Distrito Federal como entidad federativa autónoma o como estado no depende de que su cuerpo normativo organizacional se denomine o no constitución, sino del régimen jurídico que se le aplique y de su ámbito competencial autónomo. Como lo dijimos antes, el Distrito Federal es ya una entidad federativa autónoma con un régimen competencial diferenciado, pero que se encamina a tener las mismas prerrogativas que el resto de las entidades federativas autónomas.

⁸ *Ibid.*

5.3 FACULTADES DEL CONGRESO DE LA UNIÓN

5.3.1 *Facultad de remover al Jefe de Gobierno del Distrito Federal*

Como vimos en el capítulo segundo, existe una variedad de instrumentos jurídicos para dirimir las controversias que se susciten entre la Federación, las entidades federativas (incluyendo el Distrito Federal) y los municipios. Entre dichos instrumentos encontramos los siguientes: la desaparición de poderes, la garantía federal, la controversia territorial, la controversia constitucional, la acción de inconstitucionalidad y la diferencia política.

No obstante que con dichos instrumentos queda prácticamente subsanada cualquier posibilidad de controversia competencial, para el Distrito Federal se establece un mecanismo de destitución del jefe de Gobierno a cargo de la Cámara de Senadores, quitándose además a la Asamblea Legislativa la posibilidad de ejercitar el juicio político en contra de dicho funcionario.

En el dictamen de las comisiones unidas de la Cámara de Diputados correspondiente a la reforma de 1993, se argumenta esta facultad del Senado diciendo que

la vinculación de la Federación con el ámbito local de gobierno, se hace patente también con la participación de la Cámara de Senadores [...] dicha Cámara revistiendo la representación del pacto de la Unión, queda facultada para remover al titular del órgano ejecutivo local del Distrito Federal, cuando se afecte la relación del Distrito Federal con los poderes de la Unión o con el resto de los estados, así como cuando se afecte gravemente el orden público en esta entidad.⁹

Ya hemos analizado que, de hecho, la Cámara de Senadores no reviste la “representación del pacto de la Unión,” aunque en teoría así debiera ser. La realidad es que los integrantes de dicha cámara representan a sus partidos y a los intereses de éstos más que a las entidades federativas por las cuales fueron electos, por lo cual este argumento tendiente al mantenimiento del procedimiento de remoción es endeble.

Asimismo, el profesor Miguel Covián Andrade encuentra dos fallas graves en el procedimiento mencionado:

- “La función persecutoria o acusatoria no puede ser desempeñada por el mismo órgano que actúe como instancia resolutoria o juzgadora (Art. 49). El Senado, con base en la disposición que analizamos, promueve la remoción y el mismo la decreta.”¹⁰
- “El caso extremo es el de la comisión permanente del Congreso de la Unión, la mitad de cuyos miembros puede solicitar la remoción del Jefe de Gobierno y resolverla sin necesidad de que el Senado se reúna.” Aquí vemos que el argumento de la representación del pacto de la Unión por el Senado no es la razón real por la cual se estableció dicho procedimiento y es por eso que se otorga la facultad de remoción incluso a la Comisión Permanente.

⁹ *Diario de los Debates*, Cámara de Diputados del Congreso de los Estados Unidos Mexicanos, periodo extraordinario, México, año II, núm. 8, jueves 2 de septiembre, 1993, p. 550.

¹⁰ Miguel Covián Andrade, *Teoría constitucional*, op. cit., 484.

Este procedimiento de remoción es contrario a la competencia autónoma política del Distrito Federal. Al respecto, Covián Andrade nos dice que

la autonomía del jefe de Gobierno queda anulada en la hipótesis de la remoción, porque un órgano constituido se sitúa por encima de otro, sin que existan causas legalmente establecidas de manera expresa, cuyo contenido, sentido y alcances sean precisos y unívocos. Esto se manifiesta con claridad al analizar el artículo 66 del Estatuto de Gobierno [...] para poner en evidencia la ambigüedad de los supuestos de remoción de Jefe de Gobierno del D.F. y sobre todo el carácter unilateral y discrecional de la facultad que se confiere al Senado.¹¹

Continúa Covián Andrade:

La razón fundamental de esta disposición no es jurídica sino política y fue establecida ante la posibilidad de que el Jefe de Gobierno del D.F. fuese (tal como ocurrió) de un partido político distinto al del Presidente. El Senado, de mayoría priista, serviría como instrumento jurídico de la decisión política para separar al Jefe de Gobierno de su cargo, ante la eventualidad de que llegase a entrar en conflicto con el Presidente de la República. Este tomaría la determinación política de removerlo y el Senado o la Comisión permanente del Congreso Federal la operarían. El temor político, más que la razón jurídica, queda de manifiesto ante la posibilidad de que inclusive la comisión permanente, compuesta apenas por 38 miembros del Congreso de la Unión, decreta la remoción.¹²

En lo que hace a las causales de remoción, tenemos que las mismas pueden perfectamente ser dirimidas en los procedimientos jurídicos de interacción previamente mencionados. En efecto, en las causas de remoción que en forma genérica se establecen como las graves que afecten las relaciones con los poderes de la Unión o el orden público en el Distrito Federal, el instrumento jurídico que se aplique dependerá de la violación en específico.

En cuanto a las causas específicas señaladas en el artículo 66 del Estatuto, las causas de remoción son éstas: 1) invadir de manera reiterada y sistemática la esfera de competencia de los poderes de la Unión; 2) abstenerse de ejecutar en forma reiterada y sistemática, los actos legislativos, jurisdiccionales y administrativos que dicten los poderes de la Unión; 3) utilizar la fuerza pública fuera de las facultades de dirección que en materia de seguridad pública le delegue el presidente de la República, afectando así el orden público; 4) no brindar la debida protección a las instalaciones y depositarios de los poderes federales, cuando haya sido requerido para ello. Todas ellas pueden resolverse mediante la controversia constitucional establecida en el artículo 105 constitucional.

Al respecto, el dictamen aprobado por la Cámara de Diputados el 14 de diciembre de 2001 mantiene la figura de la remoción y hace sólo algunas modificaciones. En el artículo 76 constitucional fracción IX se establece que sigue siendo competencia del Senado remover al jefe de Gobierno del Distrito Federal, pero ahora se aumenta el

¹¹ *Ibid.*, p. 485.

¹² *Ibid.*, p. 484.

número de votación de mayoría simple a las dos terceras partes de sus miembros presentes, aunque las causales genéricas de violación siguen siendo las mismas.

Una de las fallas observadas por el doctor Covián es resarcida, ya que se quita la facultad a la Comisión Permanente del Congreso de la Unión de conocer y remover al jefe de Gobierno del Distrito Federal. Y finalmente, en caso de que éste sea removido, se modifica la facultad del Presidente de nombrar al sustituto y del Senado de ratificarlo, y ahora en el dictamen se establece que el Presidente propondrá una terna al Senado y éste nombrará por mayoría de votos al jefe de Gobierno sustituto.

Asimismo, se establece en el proyecto de reforma la posibilidad de interponer juicio político al jefe de Gobierno del Distrito Federal. Si bien no es expresa dicha facultad en la modificación, tomando como punto de partida que en la distribución de competencia se aplicara la regla establecida en el artículo 124 constitucional y que no se otorga la facultad de legislar en materia de responsabilidad de servidores públicos al Congreso de la Unión, así como las propuestas de modificación de los artículos 108 y 110 constitucionales, se puede prever que el jefe de Gobierno será sujeto a juicio político seguido ante la Asamblea Legislativa.

Los servidores públicos que integran los poderes ejecutivo y legislativo del Distrito Federal salen de la esfera de competencia del Congreso de la Unión en materia de responsabilidad de servidores públicos, y ésta se restringe a las violaciones directas a la Constitución federal y al manejo indebido de fondos y recursos federales, al igual que el resto de los integrantes de los poderes ejecutivo y legislativo locales. Las restantes responsabilidades de servidores públicos se valorarán en el ámbito local.

Tenemos pues que, de aprobarse la reforma presentada en 2001, el jefe de Gobierno del Distrito Federal sería sujeto de juicio político y responsabilidad como servidor público en el ámbito federal únicamente en lo que hace a las violaciones a la Constitución y el ejercicio indebido de fondos y recursos federales, al igual que el resto de los gobernadores. Es también sujeto de juicio político y responsabilidad pública en el ámbito local por las violaciones al Estatuto Constitucional y a las leyes locales, de conformidad con la legislación local aplicable, lo mismo que los gobernadores en relación con sus propias constituciones y leyes. Pero además, el jefe de Gobierno del Distrito Federal es sujeto de remoción por parte del Senado de la República.

En consecuencia, con la finalidad de establecer una competencia política autónoma del Distrito Federal, se debe modificar la remoción de su jefe de Gobierno eliminando dicha facultad en favor del Senado y de la Comisión Permanente y dejando la posibilidad del juicio político y responsabilidad como servidor público ante la Asamblea Legislativa del Distrito Federal.

5.3.2 Facultades legislativas

Dos son los rubros que se estudiarán de las facultades legislativas del Congreso de la Unión relacionadas con el Distrito Federal: la expedición del Estatuto de Gobierno que,

como hemos estudiado, no es una constitución en estricto sentido, y la expedición de leyes locales.

5.3.2.1 Expedición del Estatuto de Gobierno

Explica Covián Andrade las razones por las cuales al Estatuto de Gobierno no se le quiso llamar Constitución del Distrito Federal:

- Porque el Distrito Federal no era un estado (término que ya hemos visto es poco apropiado).
- Al no ser un estado no puede tener constitución y no puede ser denominado de tal forma el ordenamiento que contenga sus principios organizativos.
- Por ello, tal documento no será una constitución sino un estatuto de gobierno.
- Si se le denominara constitución, se estaría asimilando incorrectamente al Distrito Federal con el resto de los estados y, por ello, se le estaría desnaturalizando.

Concluye el maestro que, “sin que las razones esgrimidas por los enterados y por los conocedores sean las correctas, entre los dos vocablos es preferible el de Estatuto, el cual se emplea por ejemplo, para denominar a los ordenamientos que establecen la situación política especial de ciertos territorios y de algunas provincias de Estados europeos”.¹³ Por mi parte, complemento este acertado comentario diciendo que una de las posibles razones por las cuales no se quiso en ese momento asimilar al Distrito Federal con el resto de las entidades federativas autónomas era porque, de hacerlo, hubiera resultado insostenible el seguir diferenciando al Distrito Federal del resto de dichas entidades y hubiera perdido fortaleza la tantas veces sostenida necesidad de diferenciar el ámbito jurídico del Distrito Federal del ámbito de las demás entidades federativas. Sin embargo, incluso esta diferenciación es ya inútil puesto que es evidente que el Distrito Federal como jurisdicción de los poderes federales sobre su territorio, no existe más.

Por su parte, el profesor Acosta Romero nos explica que

como toda entidad federativa, el Distrito Federal tiene un orden jurídico propio, es la única que carece de Constitución Política por las razones históricas de que nunca tuvo un gobierno estrictamente local con participación de la ciudadanía en la elección de sus órganos político-administrativos y porque siempre estuvo sometida política y administrativamente al Presidente de la República. Al margen de que se transforme o no en Estado de la Federación, continúe como Distrito Federal o cambie su estructura, creo que es imperativo que el Distrito Federal tenga una constitución local propia aprobada por su ciudadanía y no impuesta por los órganos del poder.¹⁴

Ahora bien, en las reformas de 1993 y de 1996 al régimen jurídico del Distrito Federal se mantuvo la facultad en favor del Congreso de la Unión para expedir el Estatuto de Gobierno del Distrito Federal. Sin embargo, en el decreto aprobado por la Cámara

¹³ *Ibid.*, p. 460.

¹⁴ Miguel Acosta Romero, *Teoría general del derecho administrativo*, op. cit., pp. 314-315.

de Diputados en diciembre de 2001 se le otorga la facultad de crear y modificar dicho Estatuto a la Asamblea Legislativa. Al respecto, el artículo 122 constitucional, apartado **C** inciso I establece: “Para emitir y reformar el Estatuto Constitucional se requiere el voto aprobatorio de las dos terceras partes de los miembros presentes de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal.”¹⁵

Del decreto de reformas presentado por la Asamblea Legislativa a la Cámara de Diputados, no sólo se desprende que el Estatuto será creado y modificado por la Asamblea, sino que finalmente se establece que el mismo principio de distribución de competencia utilizado para determinar las atribuciones de la Federación y de las entidades federativas autónomas, que se encuentra en el artículo 124 constitucional, será aplicado para el Distrito Federal. En caso de que el decreto de reformas prospere ante el Senado en los términos descritos, lo mejor sería que el régimen jurídico establecido en la Constitución para el Distrito Federal fuera lo más concreto posible. Pero de no otorgarse dichas facultades al Distrito Federal, lo más conveniente sería establecer de forma clara los puntos de estructura gubernamental de éste.

Por ello, si no se modifican estos dos puntos por el Senado, lo mejor en aras de la autonomía del Distrito Federal es que el artículo 122 sea lo más concreto y escueto posible, a fin de que sea el propio Distrito Federal mediante la elaboración de su Estatuto, el que, en ejercicio de su autonomía competencial, instituya y defina sus órganos de gobierno.

No está por demás mencionar que el artículo sexto transitorio del decreto en comento establece la posibilidad de someter el Estatuto Constitucional a referéndum si así lo deciden las dos terceras partes de los miembros de la Asamblea.

5.3.2.2 Expedición de leyes locales

En cuanto a la facultad del Congreso de la Unión de legislar en materia común en lo relativo al Distrito Federal, esta facultad debe desaparecer, allegándose en consecuencia al Distrito Federal de una capacidad semejante a la autónoma competencial legislativa del resto de las entidades federativas. Por lo tanto, debe modificarse el artículo 122, apartado **A** fracción primera, eliminando toda posibilidad de que el Congreso de la Unión legisle en materia común para el Distrito Federal.

En el dictamen aprobado por la Cámara de Diputados a finales de 2001, y a partir de la ya estudiada inversión de la distribución competencial del Distrito Federal, las materias respecto de las cuales tendrá facultades legislativas el Congreso de la Unión deben estar expresamente establecidas en la Constitución. Esto es sin lugar a dudas un avance, puesto que al establecer expresamente las facultades competenciales de la Asamblea Legislativa era prácticamente imposible determinar el alcance de participación que tenía el Congreso de la Unión, pudiéndose citar tres leyes sumamente importantes: la ley de seguridad pública, la ley de deuda pública y la ley de responsabilidad de servidores públicos.

Con esta nueva normatividad, se le otorgan expresamente al Congreso de la Unión facultades para legislar en materia de:

¹⁵ *Gaceta Parlamentaria*, op. cit., 13 de diciembre de 2001.

- 1) El mando de la fuerza pública y sobre las relaciones de subordinación del jefe de Gobierno del Distrito Federal y del servidor público que tenga a su cargo el mando de dicha fuerza (Art. 122 apartado A fr. II del decreto);
- 2) El procedimiento de remoción del jefe de Gobierno por el Senado y la designación del jefe de Gobierno interino o sustituto (Art. 76 fr. IX del decreto).

Este sería sin lugar a dudas un gran paso en la consolidación de la autonomía legislativa del Distrito Federal.

5.3.3 Facultades presupuestarias

En el momento en que el Congreso de la Unión pierda las facultades legislativas relacionadas con el Distrito Federal en materia común que actualmente tiene, perderá también la facultad de legislar en materia de deuda pública. De forma paralela deberá consolidarse la competencia autónoma hacendaria del Distrito Federal, otorgándose la facultad a la Asamblea Legislativa para que determine los montos de endeudamiento del Distrito Federal.

De hecho, en el decreto que aún no concluye su trámite legislativo, se establece que será competente la Asamblea Legislativa del Distrito Federal para establecer los montos de endeudamiento del Distrito Federal, y será también ésta mediante su Contaduría Mayor de Hacienda quien fiscalice dichos ingresos. Sin duda, esta facultad consolidaría la facultad hacendaria del Distrito Federal.

5.4 FACULTADES DEL PRESIDENTE DE LA REPÚBLICA

5.4.1 Facultades en el proceso legislativo, en la remoción del jefe de Gobierno, en el techo de endeudamiento y facultades reglamentarias

Las facultades mencionadas en el subtítulo anterior se encuentran directamente relacionadas con las facultades que a la fecha conserva el Congreso de la Unión, de forma tal que en el momento en que éste pierda dichas facultades, el Presidente deberá perder las propias.

En efecto, en el momento en que el Congreso de la Unión ya no tenga facultades para legislar en materia común para el Distrito Federal, el presidente de la República perderá las facultades que el proceso legislativo federal le otorga, como son las facultades de iniciativa, el derecho de veto y la facultad de promulgación. Ya que todas estas facultades presidenciales lo son por tratarse precisamente del proceso legislativo federal establecido en los artículos 71 y 72 constitucionales y no porque la materia de las leyes sea relativa al Distrito Federal.

En cuanto a la facultad de proponer al Senado el suplente del jefe de Gobierno en caso de remoción, también en el momento en que desaparezca este procedimiento de remoción desaparecerá en consecuencia la facultad del presidente de la República de proponer al funcionario mencionado y no existirá ninguna intromisión en la competencia autónoma política del Distrito Federal.

En lo que hace a la facultad de proponer al Congreso de la Unión los montos de endeudamiento del Distrito Federal, esta facultad debe seguir la suerte de la principal, en el sentido de que no siendo ya el Congreso de la Unión el órgano competente para determinar el monto de endeudamiento, sino la Asamblea Legislativa, en ese mismo sentido deberá establecerse que el órgano competente para proponer dichos montos no será más el presidente de la República sino el jefe de Gobierno del Distrito Federal, dejando a salvo en consecuencia la competencia autónoma hacendaria del Distrito Federal.

Finalmente, en lo que hace a las facultades reglamentarias con las que aún cuenta el presidente de la República, al estar circunscritas a las leyes federales, tan pronto como el Congreso de la Unión pierda la facultad de legislar en materia común para el Distrito Federal, perderá también el presidente de la República la facultad de reglamentar dichas leyes.

5.4.2 Política en materia de seguridad pública y el mando de la fuerza pública

Punto aparte de los antes estudiados son los relativos a la seguridad pública y a la fuerza pública. En el dictamen de las comisiones unidas de la Cámara de Diputados correspondiente a las modificaciones de 1993, se argumentan las facultades otorgadas al Presidente en estas dos materias diciendo que

por lo que respecta a las facultades del Presidente de la República, se le confieren aquellas que permiten garantizar tanto el ejercicio pleno de la función federal, en los términos antes anotados, como el equilibrio del Distrito Federal a su interior y con el resto de las entidades que integran la Federación [...] se le reserva el nombramiento y remoción del Procurador General de Justicia del Distrito Federal así como el mando de la fuerza pública y la designación del servidor público que la tenga a su cargo, competencias ambas que deben tanto garantizar los intereses locales de la ciudadanía como impedir y evitar limitaciones al cumplimiento puntual de las funciones federales; sin embargo, dado que existen acciones locales de gobierno cuya realización requiere del auxilio de la fuerza pública, se dispone que al jefe del Distrito Federal podrán serle delegadas las funciones de dirección en materia de seguridad pública.¹⁶

Vemos que las razones por las cuales se establecen facultades en materia de seguridad pública y mando de la fuerza pública son:

- Garantizar los intereses locales de la ciudadanía.
- Impedir y evitar limitaciones al cumplimiento puntual de las funciones federales.

¹⁶ *Diario de los Debates, op. cit.*, jueves 2 de septiembre de 1993, p. 547.

En lo que hace a la primera de las razones, no debe variar ni un ápice el hecho de que tanto la seguridad pública como el mando de la fuerza pública se encuentren en la esfera de competencia federal o local, es decir, siempre debe tener por objeto garantizar los intereses locales de la ciudadanía.

En cuanto a la segunda de las razones, es poco afortunada, puesto que, como hemos estudiado en la remoción del jefe de Gobierno, las extrapolaciones de la competencia de los órganos constituidos del Distrito Federal deben resolverse mediante los instrumentos jurídicos de interacción establecidos, y en especial mediante la controversia constitucional y no mediante la arrogación de facultades por la Federación, en perjuicio de la competencia autónoma, gubernamental del Distrito Federal. Con este mismo argumento, la Federación podría arrogarse la seguridad pública y el mando de la fuerza pública de cualquier otra entidad federativa para “impedir y evitar limitaciones al cumplimiento puntual de las funciones federales”.

Incluso, observa Paulina Fernández que

en el apartado E del mismo artículo 122 constitucional se estableció que en el Distrito Federal será aplicable respecto del Presidente de los Estados Unidos Mexicanos, lo dispuesto por la fracción VII del artículo 115 de la propia Constitución [...] No es esta la única ocasión en que al Distrito Federal se le da trato de municipio, pero en ese caso es significativo que se intente forzar a la norma constitucional [...] tomando a toda la entidad federativa como si fuera una de sus partes, para hacer válido lo que correspondería a uno solo de sus municipios. Este apartado E termina asentando que la designación y remoción del servidor público que tenga a su cargo el mando directo de la fuerza pública se hará en los términos que señale el Estatuto de Gobierno.¹⁷

Finalmente, en el decreto aprobado hasta ahora por la Cámara de Diputados, en el artículo 122 constitucional apartado B fr. I se mantiene la facultad del presidente de la República de tener el mando de la fuerza pública en el Distrito Federal y, previo acuerdo con el jefe de Gobierno del Distrito Federal, el presidente nombrará y removerá libremente al servidor público encargado del Distrito Federal.

En cuanto a la seguridad pública, el presidente de la República pierde la facultad de ratificar el nombramiento que el jefe de Gobierno haga del procurador general de Justicia del Distrito Federal, prerrogativa que ahora recae en la Asamblea Legislativa.

Vemos que hay un avance en la consolidación de facultades del Distrito Federal en materia de seguridad pública, mas no en fuerza pública. En consecuencia, los artículos que establecen las facultades del Ejecutivo federal en dichas materias deben ser modificados en los términos estudiados en el análisis final de las atribuciones del jefe de Gobierno.

¹⁷ Paulina Fernández Christlieb, *op. cit.*, p. 272.

5.5 REVISIÓN AL PODER LEGISLATIVO DEL DISTRITO FEDERAL

5.5.1 En su integración

Observa Miguel Covián que en el artículo 122 de la Constitución no se encuentran contenidas las reglas relativas a los siguientes puntos:

- Número de miembros de mayoría relativa y de representación proporcional.
- Requisitos que deberán reunir los partidos políticos para presentar listas plurinominales.
- Porcentaje de votos mínimos para tener derecho al reparto de lugares en la Asamblea por la vía proporcional.
- Máximo número de representantes por ambos principios de elección para evitar la sobrerrepresentación.

Observa también el maestro que “ciertamente el párrafo tercero del artículo 122 permite que los tres primeros asuntos queden regulados en el Estatuto de Gobierno, en tanto prescribe que la Asamblea se integrará en los términos que señale este ordenamiento. Sin embargo, el último de estos cuatro aspectos, por su importancia, debería fijarse en una norma constitucional, en tanto nada impide que esa sobrerrepresentación se produzca si en el Estatuto se establecen normas demasiado laxas o permisivas en la materia”.¹⁸

Explica Covián Andrade que el motivo de las ausencias antes mencionadas es político y no jurídico, “se prefirió reservar todos estos aspectos para el ámbito normativo del Estatuto porque ante la incertidumbre sobre el triunfo electoral en el D.F. y la consecuente composición de la Asamblea, sería más sencillo volver a cambiar un cuerpo normativo cuya reforma es facultad del Congreso de la Unión mediante mayoría simple de votos, que modificar la Constitución bajo el requisito de las dos terceras partes de los votos de los miembros presentes del poder legislativo federal.”¹⁹

Como escribí al principio de este capítulo, mi propuesta inicial es que los mismos artículos constitucionales que regulan a las entidades federativas en lo general, regulen al Distrito Federal, y por ello es preferible que estos puntos se reglamenten en el Estatuto de Gobierno, siempre que el Estatuto sea materia de competencia de la Asamblea Legislativa. Pero, al no estar dicho Estatuto dentro de la competencia de la Asamblea Legislativa (hasta ahora), entonces debemos evitar las fallas legislativas e incluir todos los puntos mencionados y faltantes en el marco jurídico establecido en la Constitución.

5.5.2 Cláusula de gobernabilidad

La cláusula en comento se encontraba anteriormente en el artículo 54 de la Constitución y era aplicada a los 200 diputados elegidos por el principio de representación

¹⁸ Miguel Covián Andrade, *Teoría constitucional*, op. cit., pp. 471-472.

¹⁹ *Ibid.*, p. 477.

proporcional de la Cámara de Diputados. A la letra decía dicho artículo: “Art. 54...fr. IV. En todo caso, para el otorgamiento de las constancias de asignación se observarán las siguientes reglas: [...] **c)** Al partido político que obtenga el mayor número de constancias de mayoría y el treinta y cinco por ciento de la votación nacional, le será otorgada constancia de asignación de diputados en número suficiente para alcanzar la mayoría absoluta de la Cámara”.²⁰ Esta disposición fue borrada de la Constitución en las reformas de 1993, lo cual fue visto con gran entusiasmo por los partidos de la oposición ya que ayudaba a aumentar la pluralidad y representatividad en la Cámara de Diputados.

Cabe destacar que la cláusula de gobernabilidad aplicada al Distrito Federal fue prevista desde las modificaciones al artículo 73 constitucional fr. VI, publicadas el 6 de abril de 1990 en el **Diario Oficial de la Federación**, siendo en este caso aplicable la cláusula de gobernabilidad a la entonces Asamblea de Representantes del Distrito Federal. Pasaron las modificaciones de 1993 así como las de 1996 sin que dicha cláusula se modificara.

En el dictamen se argumenta su permanencia diciendo que

conocedores de la complejidad administrativa y política que la Ciudad de México supone, así como de las múltiples demandas de la población para dar respuesta a sus necesidades básicas, estas comisiones han considerado que es un imperativo constituir un gobierno eficaz en su conducción política y eficiente en su desarrollo administrativo. Con este propósito, consideran que debe mantenerse la cláusula de gobernabilidad en los términos que actualmente prevé la constitución y que recoge en idénticos planteamientos la Iniciativa del Ejecutivo Federal, para la Asamblea de Representantes. Este mecanismo garantiza la fortaleza del gobierno capitalino y el acceso de los distintos partidos políticos a los órganos de conducción en la ciudad. Es necesario enfatizar que dicha cláusula permitirá a la fuerza política que obtenga más votos en el Distrito Federal, tener mayoría de asientos en la Asamblea además de que facilitará el mecanismo para que, la determinación del jefe del gobierno, sea nombrado de entre sus filas. Esto último dada la estrecha relación que existirá entre los órganos legislativos y de la Administración Pública en el Distrito Federal.²¹

Resulta extraño que en la discusión de la Reforma Política del Estado, de la cual formó parte la mesa referente al Distrito Federal, y que incluso en la iniciativa de reformas se leyera que

en lo relativo a la integración de la Cámara de Diputados, las reformas que se han realizado anteriormente tuvieron como principal objetivo propiciar la consolidación del sistema de partidos. Desde 1963, cuando se introdujo el régimen de diputados de partido, hasta 1993, con la supresión de la denominada cláusula de gobernabilidad, ha sido una constante la promoción del pluralismo partidista como valor relevante para nuestro desarrollo democrático. La iniciativa que ahora se propone considera que el sistema electoral vigente ha provisto los mecanismos que armonizan, por un lado, la representación de las distintas fuerzas políticas, y por otro, que los órganos de gobierno estén en condiciones de cumplir perma-

²⁰ *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos Comentada*, México, Ciudad de México / Instituto de Investigaciones Jurídicas (Colección Popular), agosto de 1990, p. 233.

²¹ *Diario de los Debates*, op.cit., jueves 2 de septiembre de 1993, p.549.

nentemente con eficacia sus atribuciones y objetivos. Para lograr la conformación de un órgano legislativo representativo, que a la vez permita la existencia de una mayoría consistente y capaz de ejercer las funciones de gobierno, se propone disminuir de 315 a 300 el número máximo de diputados electos por los principios de mayoría relativa y de representación proporcional que pueda tener un partido político. Con ese mismo propósito, la iniciativa plantea que ningún partido político pueda tener un número de diputados por ambos principios de elección, cuyo porcentaje del total de integrantes de la Cámara de Diputados exceda en 8 % el porcentaje de la votación nacional emitida a su favor.²²

De la misma forma, el diputado Jorge Efraín Moreno Collado, perteneciente a la fracción del PRI, dice en el debate del 31 de julio de 1996:

La reducción del límite máximo de curules que pueda un partido obtener por los dos principios: el de mayoría relativa y el de representación proporcional, a 300 diputados y la disminución de la sobre-representación doctrinariamente conocida como premio a la mayoría, a no más de ocho puntos porcentuales por encima de la votación nacional emitida a su favor, ha sido consensada por la fracción parlamentaria priista con espíritu de apertura, con señalada vocación democrática, con la seguridad de que a partir de ahora no debe imponerse a toda costa la ley del número y el peso aplastante de la cantidad, pues esta propia reforma nos está probando que vale más apostarle al consenso, al acuerdo fundado en la calidad de los argumentos, que a los mejores factores aritméticos y los guarismos electorales.²³

Ya vimos que por razones políticas no se especificaron algunas reglas de integración de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal; sin embargo, sí se plasma en el artículo 122 de la Constitución la cláusula de gobernabilidad ahora en estudio. Esto se debe, opina Covián Andrade, a que

en la elección de 1997 se contemplaba la posibilidad de que el PRI perdiera la jefatura del gobierno local y se buscaba garantizar al menos la mayoría absoluta en la Asamblea. En tal virtud, se estableció un porcentaje de votación del 30%, el cual según los cálculos oficiales, sí podría alcanzar el PRI, con lo que tendría asegurada esa mayoría en la Asamblea Legislativa. No debe olvidarse que estaban muy frescas dos elecciones locales que a finales de 1996 y a principios de 1997 habían otorgado en conjunto, en sendos congresos, la mayoría absoluta a la oposición y no al PRI. Las elecciones se habían producido nada menos que en las dos entidades circundantes al D.F. es decir, Estado de México y Morelos, siendo sus resultados una confirmación de que el porcentaje del 30% para el caso de la Asamblea, fijado unos meses antes en la reforma constitucional, era bastante razonable.²⁴

A semejante conclusión arriba Paulina Fernández Christlieb, para quien el establecimiento y mantenimiento de la cláusula de gobernabilidad es además un reconocimiento del PRI como partido minoritario en el Distrito Federal:

²² *Diario de los Debates*, Cámara de Diputados del Congreso de los Estados Unidos Mexicanos, primer periodo de sesiones extraordinarios del segundo receso del segundo año de ejercicio, México, año II, núm. 3, miércoles 31 de julio de 1996, p. 67.

²³ *Ibid.*, p. 49.

²⁴ Miguel Covián Andrade, *Teoría constitucional*, op. cit., p. 477.

Este principio conocido como cláusula de gobernabilidad de mayoría forzada, fue trasladado al artículo 122 de la Constitución transformado, como resultado de las reformas aprobadas en 1996 y está vigente en nuestros días. Lo significativo del dato es el reconocimiento implícito de la debilidad del PRI cuyos resultados electorales lo han convertido inequívocamente en un partido minoritario en el D.F. Como lo demuestra la legislación en materia electoral, después de las elecciones de 1988 y antes de las de 1997, el PRI no tenía confianza en obtener una votación superior al 30 por ciento en el Distrito Federal, pero tampoco ha estado dispuesto a renunciar a la posibilidad de detentar la mayoría absoluta de la Asamblea del D.F. aun cuando los electores indiquen con su voto lo contrario.²⁵

Es contradictorio ver que mientras en la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión observan desde 1993 la eliminación de la cláusula de gobernabilidad como un avance en la democracia, al mismo tiempo observan como necesario el mantenimiento de la misma cláusula aplicada al Distrito Federal. Incluso es extraño ver estas dos opiniones, que de entrada son contrarias, aplicadas a una misma reforma electoral, la de 1993.

Sin lugar a dudas, la cláusula de gobernabilidad otorga una sobrerrepresentación en la Asamblea Legislativa al partido que se vea favorecido por la misma, y es por ello que debe ser eliminada del régimen jurídico electoral de la Asamblea Legislativa.

5.5.3 En materia de iniciativa ante la Asamblea Legislativa

Como vimos en el capítulo anterior, en el artículo 122 de la Constitución, apartado C, base 2ª. fracción II inciso c), se otorga la facultad de iniciar leyes o decretos ante la Asamblea Legislativa al jefe de Gobierno del Distrito Federal. En cuanto a los diputados de la Asamblea Legislativa, nada se dice al respecto.

Es el artículo 46 del Estatuto de Gobierno el que otorga la facultad de iniciativa a los diputados; sin embargo, para Covián Andrade esta es una seria deficiencia que no se puede salvar en el Estatuto, "implica nada menos, que los integrantes de la Asamblea Legislativa no pueden iniciar por sí mismos el proceso de creación o reforma de leyes que es su facultad emitir. Esto significa a su vez, que el ejercicio de las funciones connaturales a este órgano, es decir, las legislativas, quedan en estado total de dependencia del jefe de gobierno del Distrito Federal a quien si se le concede el derecho de iniciar leyes ante la Asamblea Legislativa."²⁶ Para el doctor Miguel Covián Andrade, incluso esta deficiencia no se puede subsanar en el Estatuto de Gobierno, ya que:

- La Base Primera, fracción quinta, del artículo 122 constitucional establece las facultades de la Asamblea Legislativa.
- Dentro de este abanico de atribuciones está la de presentar iniciativas de leyes y decretos relativos al Distrito Federal ante el Congreso de la Unión.
- El último de los incisos dice: "o) las demás que se confieran expresamente en esta Constitución."²⁷

²⁵ Paulina Fernández Christlieb, *op. cit.*, p. 265.

²⁶ Miguel Covián Andrade, *Teoría constitucional, op. cit.*, p. 474.

²⁷ *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*, México, Greca, agosto de 1996, p. 126.

- En consecuencia, no existe base constitucional alguna que permita ampliar las facultades de la Asamblea Legislativa en el Estatuto de Gobierno.

Lo más conveniente para subsanar esta laguna legislativa es que, de la misma forma como se establecía en el régimen jurídico de 1993, se establezcan en un apartado específico todos los sectores que tienen derecho de iniciativa a fin de que no sólo sea tomado en consideración el derecho de iniciativa que tienen el jefe de Gobierno y los diputados de la Asamblea, sino también la iniciativa popular. Sin embargo, de concretarse la modificación iniciada en diciembre de 2001 al régimen jurídico del Distrito Federal en los términos estudiados, no será necesario el establecimiento expreso de los órganos o servidores públicos que tienen facultad de iniciativa en el artículo 122 constitucional.

5.5.4 En su competencia legislativa

La más importante modificación al régimen jurídico competencial de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal la hallamos en el artículo 122 constitucional, en los apartados A, fr. I y **C**, base 1a. inciso **o**), los cuales establecen que la Asamblea Legislativa sólo tendrá las atribuciones que expresamente se le establezcan en el texto constitucional.

Tanto para la Asamblea Legislativa como para todos los órganos constituidos del Distrito Federal, debe hacerse efectiva la regla establecida en el artículo 124 constitucional, de forma tal que las facultades que no sean expresas para la Federación, deben entenderse reservadas a las entidades federativas, en este caso al Distrito Federal, invirtiéndose la actual regla que rige la esfera competencial de la Asamblea Legislativa.

Hecho lo anterior, y una vez que se haya decretado la pérdida de las facultades del Congreso de la Unión en lo que hace a la expedición del Estatuto de Gobierno y de leyes de carácter local relativas al Distrito Federal, la Asamblea Legislativa debe asumir dichas facultades.

De esta forma, el Distrito Federal no tendrá dos poderes legislativos en materia local, como hasta la fecha los tiene, ya que la finalidad de que las facultades expresas sean las de la Federación y no las del Distrito Federal, no tiene por objeto que se establezcan expresamente las facultades legislativas del Congreso de la Unión en materia común del Distrito Federal, sino que se allegue al Distrito Federal de la misma capacidad autónoma competencial en materia legislativa que tienen todas las entidades federativas.

En este sentido se encuentra el decreto de reformas aprobado por la Cámara de Diputados en diciembre de 2001. En dicho decreto también se establece, en el artículo 122 constitucional, apartado **C**, fr. XVII, que "La Asamblea Legislativa expedirá la legislación relativa a los aspectos orgánicos de los cuerpos de seguridad, principios básicos de actuación, profesionalización y carrera policial, estímulos y régimen disciplinario, de acuerdo con las bases que establezca el Estatuto Constitucional."²⁸ Se establece esta

²⁸ *Gaceta Parlamentaria*, op. cit., 13 de diciembre de 2001.

materia de forma expresa debido a que anteriormente la legislación relativa a la seguridad pública estaba a cargo del Congreso de la Unión y a que éste aún conserva facultades legislativas respecto a algunos elementos de la fuerza pública relacionados con el nombramiento del servidor público que tenga directamente el mando de la misma y la relación entre éste y el presidente de la República.

5.5.5 En materia de reformas constitucionales

Del análisis de las modificaciones del régimen jurídico del Distrito Federal realizado en el capítulo anterior, se desprende que la Asamblea Legislativa carece de facultades de iniciativa y aprobación de reformas constitucionales. Esto se debe a las siguientes razones:

- El Distrito Federal aún no es considerado estado, la única diferencia es pues que aún no se le ha otorgado la misma esfera de autonomía que al resto de las entidades federativas autónomas, hecho que tiene su causa en el ámbito político más que en el jurídico.
- En consecuencia, se considera que la Asamblea Legislativa del Distrito Federal no es igual al resto de los poderes legislativos de los demás estados, diferenciación que se debe más al régimen de excepción que por razones políticas se aplica al Distrito Federal, que a su naturaleza jurídica.
- Incluso, explica Covián Andrade, “la confusión en que incurrían e incurren todavía principalmente los legisladores del PAN [...] consiste en suponer que la A.L. sólo será un verdadero órgano legislativo cuando se le otorgue exactamente la misma competencia que tiene un congreso local en México. Es decir que para ellos, la naturaleza jurídica de un órgano constituido se determina con base en su similitud o diferencia con algún otro, al que se toma como punto de referencia”.²⁹
- Por lo que respecta al objetivo del entonces partido gobernante (PRI), “la tesis fundamental consiste en sostener que la Asamblea Legislativa del D.F. no puede ser investida de ciertas facultades que sí tienen los congresos locales. Porque esto equivaldría a asimilar a la Asamblea en lo particular y al D.F. en general, al Congreso de una entidad federativa y a la entidad federativa misma. La base de esta perspectiva vuelve a ser la idea de que el D.F. es una entidad federal y no federativa.”³⁰
- No me gustaría decir que la Asamblea Legislativa es superior o inferior a cualquier otro Congreso local, simplemente es diferente, y su diferenciación se debe al régimen de excepción, a las facultades otorgadas.

Debemos señalar que, si bien las facultades otorgadas a un órgano son en principio las que determinan la naturaleza jurídica del mismo, en este momento, con las actuales facultades de la Asamblea Legislativa, está claro que la misma es el poder legislativo del Distrito Federal; pero también es claro que, por razones de control político, no se le

²⁹ Miguel Covián Andrade, *Teoría constitucional, op. cit.*, p. 481.

³⁰ *Ibid.*, p. 481.

ha otorgado el mismo ámbito de competencia que tiene el resto de los poderes legislativos locales de las entidades federativas autónomas. Sin embargo, este hecho no modifica en nada la naturaleza jurídica de la Asamblea Legislativa.

El ejemplo claro es la transformación de la Asamblea de Representantes de 1987 en la Asamblea de Representantes de 1993. No hay duda que en 1987 no se trataba de un poder legislativo local, y eso era porque la entonces Asamblea de Representantes no tenía facultades legislativas sino reglamentarias. A diferencia de 1993, cuando se le otorgan, entonces sí, facultades legislativas que la convierten en consecuencia en poder legislativo local, aunque no tuviera el mismo ámbito que el resto de los poderes legislativos locales. Para el doctor Miguel Covián Andrade, este es un problema de género y especie, mientras que la Asamblea Legislativa y los congresos locales pertenecen a un mismo género, el de poder legislativo local, sus diferencias los ubican en especies distintas, las cuales están representadas en sus nombres. El esquema sería el siguiente:



A pesar de hacer esta diferenciación de género y especie, y a pesar de aceptar esta diferencia como un principio de categorización, no por ello podemos dejar de ver que el proceso de consolidación en la autonomía competencial del Distrito Federal sigue su curso, y es por ello que se le deben otorgar las mismas facultades que tienen los congresos locales, incluyendo la posibilidad de participar en las reformas constitucionales, al ser ésta una de las dos formas de expresión en la competencia autónoma constitucional de las entidades federativas.

De hecho, en el decreto de reformas al régimen jurídico del Distrito Federal de diciembre de 2001, ya se otorgan las facultades mencionadas a la Asamblea Legislativa en el artículo 122 constitucional, apartado **C** fr. V, lo cual es sin lugar a dudas un avance en la consolidación de la autonomía constitucional del Distrito Federal.

5.5.6 A la facultad de iniciativa ante el Congreso de la Unión

El artículo 71 constitucional otorga facultad de iniciativa al presidente de la República, a los diputados y senadores del Congreso de la Unión y a las legislaturas locales. La facultad de iniciativa lo es tanto para leyes federales como para reformas a la Constitución, por lo cual se trata de dos competencias autónomas, la legislativa y la constitucional.

Sin embargo, en el caso de la Asamblea Legislativa, su derecho de iniciativa ante el

Congreso de la Unión se limita a las materias que estén relacionadas con el Distrito Federal.

No se puede entender por qué si las legislaturas federales (no sus miembros en lo particular) tienen derecho de iniciativa tratándose de las materias de legislación federal, la Asamblea del D.F. carece de esta atribución. Como este derecho lo tienen tanto los integrantes de las cámaras federales, como las legislaturas locales, es imposible argumentar que la exclusión de la A.L. se deba a que es un órgano local y no de jerarquía federal o a la inversa, que es federal y no equiparable a los congresos estatales. Evidentemente es un órgano legislativo local, pero la cuestión de fondo en este caso, es que cualquiera que fuese el motivo que se pretendiera argüir para dejar fuera a la A.L. del artículo 71 constitucional, sería contradicho por el texto de este mismo pretexto en el que se concede el derecho de iniciativa, tanto a los integrantes del poder legislativo federal, cuanto a las cámaras locales.³¹

Es por ello que, para garantizar la competencia autónoma legislativa y constitucional del Distrito Federal, se debe otorgar a la Asamblea Legislativa la facultad de iniciar leyes y reformas a la Constitución ante el Congreso de la Unión, al igual que el resto de los poderes legislativos locales de las entidades federativas autónomas. Hecho que se concreta en el decreto aprobado por la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión el 14 de diciembre de 2001, en el artículo 122 constitucional, apartado C fr. V.

5.6 REVISIÓN AL PODER EJECUTIVO DEL DISTRITO FEDERAL

En principio, estima el maestro Acosta Romero que

por analogía y por mayoría de razón, el Jefe del Departamento del Distrito Federal, tiene el carácter de un Gobernador de la entidad, fundo esta afirmación, porque en el capítulo referente a los Estados de la Federación, en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, se habla de un gobernador de dichas entidades federativas [...] la tradición político-administrativa de nuestro país, siempre ha señalado al poder Ejecutivo de las entidades federativas, con el nombre de Gobernador. El hecho de que el poder ejecutivo del Distrito Federal se ejerce por el Presidente de la República, no desvirtúa, a mi juicio, que el cargo que desempeña en esa entidad la persona que él designa, sea el gobernador, es más, el propio texto de la Constitución, vigente hasta antes de las Reformas del 10 de agosto de 1987, reconocía esa calidad al funcionario mencionado, pues en el artículo 89, fracción II se le reasignaba con el nombre de Gobernador del Distrito Federal...³²

Debemos recordar que en las constituciones centralistas de 1836 y 1842, se denominaba gobernadores a los depositarios del poder ejecutivo local, independientemente de que fueran nombrados por el propio Presidente, e incluso en la Constitución de 1917, al depositario del poder ejecutivo local del Distrito Federal se le llama goberna-

³¹ *Ibid.*, pp. 482-483.

³² Miguel Acosta Romero, *Teoría general del derecho administrativo*, op. cit., pp. 322-323.

dor, a pesar de ser nombrado por el Presidente. Pues bien, si el entonces jefe del Departamento del Distrito Federal debía ser reconocido como gobernador del Distrito Federal a pesar de ser nombrado por el presidente de la República, cuánto más debe reconocerse como tal al actual jefe de Gobierno del Distrito Federal, que ya es nombrado por voto directo.

La sistemática negativa para reconocer al jefe de Gobierno como gobernador del Distrito Federal se debe a la ya conocida y estudiada intención de no reconocer al Distrito Federal como entidad federativa autónoma. Sin embargo, es el jefe de Gobierno el que finalmente encabeza al poder ejecutivo local y a quien le corresponden los poderes que caracterizan la centralización administrativa, es decir, los poderes de decisión, nombramiento, mando, revisión, vigilancia, disciplinario y de resolución de conflictos de competencia.

En el proyecto de reforma de diciembre de 2001 se mantiene el nombre del cargo como jefe de Gobierno del Distrito Federal, pero se crean dos nuevas figuras, el jefe de Gobierno interino y el sustituto. Se reputa jefe de Gobierno interino a aquél que asume el cargo dentro de los primeros dos años posteriores al inicio del mismo debido a la falta absoluta o a la remoción del hasta entonces jefe de Gobierno electo y en funciones. En caso de falta absoluta es nombrado por la Asamblea Legislativa, en caso de remoción es nombrado por el presidente de la República y por el Senado. Se considera jefe de Gobierno sustituto a aquél que asume el cargo después de transcurridos los dos primeros años de iniciado el mismo, debido también a una falta absoluta o a una remoción.

Si se trata de un jefe de Gobierno interino, éste expedirá una convocatoria para la elección de quien deba concluir el periodo. De tratarse de un jefe de Gobierno sustituto, éste terminará el periodo del cargo otorgado.

5.6.1 En materia de seguridad pública y fuerza pública

En lo que hace a la seguridad pública, hemos visto un avance en lo relativo a la dirección de la misma, ya que si bien en un principio era facultad del presidente de la República el delegar dicha dirección, ahora ya corresponde directamente al jefe de Gobierno.

Finalmente, con el objeto de consolidar la competencia autónoma gubernativa del Distrito Federal y específicamente de los poderes ejecutivo y legislativo locales, deberán establecerse en el artículo 10 del Estatuto que es facultad del jefe de Gobierno nombrar y remover al procurador general de Justicia del Distrito Federal, como hasta ahora lo indica, pero con la aprobación de la Asamblea Legislativa y no del presidente de la República. Es en este sentido que se encuentra el decreto de reforma aprobado por la Cámara de Diputados el 14 de diciembre de 2001. El mismo establece en el artículo 122 constitucional, apartado C, fr. XVI que el Ministerio Público está a cargo de un procurador de Justicia nombrado por el jefe de Gobierno y ratificado por la mayoría de los integrantes de la Asamblea Legislativa, pudiendo el jefe de Gobierno removerlo libremente.

En cuanto al mando de la fuerza pública, debe modificarse el artículo 122 constitucional apartado E, con la finalidad de que no se dé tratamiento de municipio a lo que es una entidad federativa autónoma. De hecho, es poco afortunada la redacción del artículo 115 fr. VII ya que la misma proviene del artículo 115 fr. III de la Constitución de 1917, la cual tiene su explicación en las vicisitudes políticas y en especial militares originadas por la Revolución Mexicana y en general por la historia del siglo XIX y los primeros 20 años del siglo XX en México. Era por esta razón que los gobernadores y el Presidente debían resguardar su seguridad física y el cargo otorgado mediante el mando de la fuerza pública local, pero estas condiciones se encuentran ya muy lejos de la realidad social de México, por lo cual es impensable creer que el jefe de Gobierno del Distrito Federal utilizará la fuerza pública para derrocar al presidente de la República o que cualquier otro gobernador o presidente municipal intentará una maniobra semejante.

Es por ello que debe modificarse el artículo 44 del Estatuto de Gobierno, estableciendo que corresponde al jefe de Gobierno el mando de la fuerza pública, y por ello el nombramiento del servidor público que tenga el mando directo de la misma, pudiéndose someter dicho nombramiento a la Asamblea Legislativa. Sin embargo, en el proyecto de modificaciones al régimen jurídico del Distrito Federal aprobado por la Cámara de Diputados, se dejan salvas las facultades que en esta materia tiene el presidente de la República.

5.6.2 En materia administrativa

En las modificaciones al régimen jurídico del Distrito Federal del 25 de octubre de 1993, se faculta al jefe del Distrito Federal, en el artículo 122 fr. VI inciso **g)**, así como en el artículo 67 fr. III del Estatuto, para expedir los reglamentos gubernativos para la ejecución y el desarrollo de las leyes que emita la Asamblea de Representantes. Esta facultad no se torga de tal manera en las reformas del 22 de agosto de 1996.

Al respecto, el maestro Covián Andrade nos dice que

no se atribuye a este funcionario la facultad de emitir los reglamentos administrativos autónomos denominados genéricamente como reglamentos de policía y buen gobierno, que otrora fueron la parte medular de la competencia de la ARDF. Es evidente que por la naturaleza de la mayoría de las materias que estos reglamentos regulan, corresponde su emisión al gobierno del D.F. Sin embargo, lo razonable es que esta facultad se señale en el texto constitucional, tal como aparecía en la versión anterior del artículo 122 (inciso **g**, fracc. VI) y no se deje en reserva para el Estatuto, con base en el inciso **f)**, base segunda apartado C de este precepto”.³³

Continúa el maestro:

por lo que respecta a los reglamentos autónomos, gubernativo o de policía y buen gobierno,

³³ Miguel Covián Andrade, *Teoría constitucional, op. cit.*, pp. 469-470.

su expedición tampoco se configura expresamente como facultad en la nueva redacción del artículo 67 se establece la facultad para emitir reglamentos “subordinados” a las leyes emanadas de la Asamblea, como parte de la competencia del gobierno local (fracc. II) e inclusive, la de formular proyectos de esta misma clase de ordenamientos concernientes a las leyes del Congreso federal de aplicación en el D.F., los cuales serán sometidos a la consideración del Presidente de la República por el Jefe de Gobierno local, toda vez que el ejecutivo federal conserva la facultad reglamentaria en el caso de este tipo de leyes (fracc. IV). Sin embargo, los reglamentos autónomos de aplicación en el D.F. no se mencionan en ningún precepto del Estatuto, de donde su expedición por el jefe de gobierno del D.F. solamente podrá basarse en la fracción XXXI del artículo 67, en la que se determina que este funcionario tendrá también las demás facultades que le confieren la Constitución, el Estatuto y otros ordenamientos.³⁴

En conclusión, deben hacerse las modificaciones necesarias, tanto en la Constitución como en el Estatuto de Gobierno, para que se otorgue al jefe de Gobierno del Distrito Federal la facultad de expedir los reglamentos gubernativos.

Otra omisión que se encuentra en el artículo 122 constitucional es la referente al refrendo de los reglamentos y decretos que expida el jefe de Gobierno del Distrito Federal. En el cuerpo del artículo mencionado no se encuentra la regla general de que los reglamentos o decretos sean refrendados posteriormente por algún otro servidor público distinto al jefe de Gobierno a fin dar validez a los mismos. De esta forma, la ausencia de refrendo niega obligatoriedad y validez al acto en cuestión.

Si bien el artículo 90 del Estatuto de Gobierno reglamenta el refrendo, debemos hacer notar que este artículo fue creado en 1994 y no fue modificado en 1997, es decir, tiene como antecedente constitucional el artículo 122 modificado el 25 de octubre de 1993, donde sí se establecía de manera expresa la figura del refrendo. Después de las modificaciones del 22 de agosto de 1996, dicha figura desaparece del artículo 122 constitucional pero se conserva en el antiguo artículo 90 del Estatuto. Es necesario pues establecer la figura del refrendo en el artículo 122 constitucional porque, como señala el maestro Miguel Covián Andrade, no se puede señalar que el refrendo sea una de las demás atribuciones que confiere la Constitución y las leyes al jefe de Gobierno de conformidad con el artículo 122, apartado **C**, base segunda, inciso **f**), ya que se trata de un elemento de validez del acto y no de una facultad del jefe de Gobierno.

5.6.3 En materia de endeudamiento

En cuanto a la facultad otorgada al presidente de la República de presentar ante el Congreso de la Unión los montos de endeudamiento del Distrito Federal, en el momento en que no sea más el Congreso de la Unión el que determine dichos montos sino la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, tampoco podrá ser el presidente de la República el que presente el proyecto, sino el jefe de Gobierno del Distrito Federal, concretándose así la competencia autónoma hacendaria del Distrito Federal.

³⁴ *Ibid.*, p. 470.

Al respecto, las modificaciones planeadas para el régimen jurídico del Distrito Federal y aprobadas hasta ahora por la Cámara de Diputados establecen en el artículo 122 apartado E:

E. En materia de deuda pública el Distrito Federal no podrá contraer directa o indirectamente obligaciones o empréstitos con gobiernos de otras naciones, con sociedades o particulares extranjeros, o cuando deban pagarse en moneda extranjera o fuera del territorio nacional. Tampoco podrá contraer obligaciones o empréstitos sino cuando se destinen a inversiones o actividades productivas, que apoyen los planes de desarrollo económico y social, y la ejecución de obras que directamente produzcan un incremento en los ingresos públicos, debiéndose generar los ingresos suficientes para su pago o que se utilicen para el mejoramiento de la estructura de endeudamiento público. Este endeudamiento y el que contraigan organismos descentralizados y empresas públicas deberán además estar conforme a las bases, indicadores y límite de endeudamiento neto que establezcan el Estatuto Constitucional y la ley de deuda pública correspondiente, por los conceptos y hasta por los montos que la misma fije anualmente en la ley de ingresos del Distrito Federal. El Jefe de Gobierno del Distrito Federal informará del ejercicio de estas atribuciones al rendir la cuenta pública.³⁵

No era necesario que esta serie de declaraciones fueran expresas, pues se encuentran establecidas en el artículo 117 fr. VIII, la cual es también aplicable al Distrito Federal, de conformidad con el artículo 122 apartado C fr. II de la misma reforma, que a la letra dice: “II. Las prohibiciones y limitaciones que esta Constitución establece para los Estados se aplicarán para las autoridades del Distrito Federal.”³⁶

5.7 REVISIÓN AL PODER EJECUTIVO DEL DISTRITO FEDERAL EN EL ÁMBITO DELEGACIONAL

5.7.1 *Relación jerárquica o relación autónoma*

Tanto las delegaciones como los municipios son órganos político-administrativos, pero existe una diferencia de fondo entre ellos; mientras que los municipios gozan de competencia autónoma, las delegaciones son un híbrido entre la desconcentración y la autonomía.

El artículo 87 del Estatuto de Gobierno determina que la Administración Pública del Distrito Federal es central, desconcentrada y paraestatal. De entrada se debe decir que la administración pública sólo es central y paraestatal, y dentro de la administración pública centralizada puede haber organismos desconcentrados que invariablemente dependerán de un órgano central.³⁷ Se puede entender esta clasificación por la indecisión de poner a las delegaciones dentro de la Administración Pública Centralizada, pero finalmente el artículo 2º de la Ley Orgánica de la Administración Pública del Distrito Federal establece que las delegaciones son parte de la Administración Pública Centralizada.

³⁵ *Gaceta Parlamentaria*, op. cit., 13 de diciembre de 2001.

³⁶ *Ibid.*

³⁷ *Cfr.*, Miguel Acosta Romero, *Teoría general del derecho administrativo*, op. cit., p. 481.

De esta forma, las delegaciones tenían hasta antes de las reformas de 1996, la naturaleza jurídica de órganos desconcentrados pertenecientes a la Administración Pública Centralizada. Contaban por ello con ciertas facultades de decisión en el desarrollo de las actividades a ellas asignadas y en materia financiera. Pero, como comenta el maestro Acosta Romero, si no era con el acuerdo del órgano jerárquicamente superior, del cual dependían, no podían llevar a cabo decisiones trascendentales.

Sin embargo, debido a la forma en que se ha llevado a cabo el proceso de reconocimiento del Distrito Federal como entidad federativa autónoma, organizada territorialmente por delegaciones y no por municipios, es que encontramos en la organización política administrativa del Distrito Federal elementos de la autonomía de los municipios pero también elementos de la organización administrativa centralizada-desconcentrada, convirtiendo a las actuales delegaciones en lo que puede llamarse un híbrido sin una naturaleza jurídica definida.

Ya antes habíamos planteado esta posibilidad para el Distrito Federal y sucede lo mismo con las demarcaciones político-administrativas. El motivo de esto es más político que jurídico, ya que en el ambiente jurídico lo que se propone es una categorización a partir de una serie de características que podrían definir a los órganos mencionados ya como municipios autónomos o como órganos desconcentrados que estuvieran aún dentro de la administración pública centralizada. Sin embargo, políticamente parecía complicado que se continuaran resistiendo a la designación de los jefes delegacionales por medio de la elección directa, pero lograron mantener el control político-administrativo que la centralización administrativa tiene sobre un órgano desconcentrado.

El problema no es de nombre, sino de fondo, ya que de mantener las demarcaciones político-administrativas dentro de la organización desconcentrada implica mantener el nexo de relación jerárquica que identifica a la centralización administrativa. De hecho, la administración desconcentrada es parte de la centralizada, por el establecimiento de dicho nexo. Mientras que establecer la competencia autónoma de dichas demarcaciones, implicaría determinar su absoluta independencia del jefe de Gobierno del Distrito Federal, desapareciendo en consecuencia el nexo de jerarquía.

Vemos pues que las demarcaciones político-administrativas cuentan con elementos de la relación jerárquica y también con elementos de la autonomía municipal especialmente desprendidos de la competencia autónoma política. Observamos lo siguiente:

- A partir de las modificaciones de 1996, y en especial de la elección por voto directo de los jefes delegacionales, se rompe con el nexo jerárquico que antes existía, lo cual otorga una mayor separación entre estos dos órganos de gobierno, quedando en un punto distinto de la desconcentración y de la autonomía. Sin embargo, se mantienen algunas facultades del jefe de Gobierno que se identifican con la centralización administrativa.
- El poder de nombramiento está relacionado con la autonomía política. Este poder de nombramiento lo pierde totalmente el jefe de Gobierno del Distrito Federal ya que, a partir de la elección del jefe Delegacional, ya no es el jefe de

Gobierno quien nombra a los titulares de las delegaciones y son éstos quienes nombran al personal que estará a su cargo.

- El contenido de la competencia autónoma municipal está relacionado con las facultades otorgadas a las delegaciones. En este punto sí existe una total y diametral diferencia ya que las atribuciones que conforman la esfera de competencia de las delegaciones son muy distintas y menores a las mínimas identificadas en el artículo 115 constitucional para los municipios. En este punto existe una mayor cercanía con la desconcentración que con la autonomía, ya que el artículo 115 del Estatuto de Gobierno mantiene la mayor parte de las atribuciones de obras y prestación de servicios en favor de los organismos centralizados.
- El poder de decisión se encuentra claramente relacionado con la autonomía gubernativa. En este punto las delegaciones tienen una mayor independencia de lo que comúnmente tendría un órgano desconcentrado. Esto se debe también a que ahora el jefe delegacional ya no es nombrado por el jefe de Gobierno, sino electo mediante voto directo. Sin embargo, las facultades de decisión del jefe delegacional se encuentran claramente reducidas debido a la esfera competencial de las delegaciones. Sin embargo, estas facultades de decisión no pueden ser comparadas aún con la autonomía de que gozan los municipios.
- El poder de mando está también relacionado con la autonomía gubernativa. En este ámbito sucede lo mismo que con el poder de decisión. Si bien se tiene una menor dependencia para con el jefe de Gobierno, ésta no alcanza el nivel de la autonomía.
- El poder de vigilancia y revisión está relacionado con la autonomía gubernativa. En este punto, el jefe de Gobierno pierde directamente el poder de vigilancia y revisión sobre los jefes delegacionales, puesto que ya no es el primero quien nombra a los segundos. Sin embargo, se mantiene cierto control de forma indirecta, especialmente en el procedimiento de remoción de los jefes delegacionales.
- La facultad de delimitar competencia está relacionada con la autonomía gubernativa. Y en este punto es donde más evidente se hace la permanencia de algunos de los elementos de la relación jerárquica característica de la centralización administrativa, ya que el jefe de Gobierno mantiene las facultades para solucionar dichos conflictos (Art. 108 del Estatuto de Gobierno). Sin embargo, en el proyecto de reformas aprobado en diciembre de 2001 por la Cámara de Diputados, se establece en el artículo 122 constitucional apartado C fr. XV que quien resolverá ahora las controversias en materia de competencia que se susciten entre las delegaciones y las demás autoridades administrativas será el Tribunal de lo Contencioso Administrativo. De concretarse esta reforma, se eliminaría uno de los más claros elementos de la relación jerárquica existente entre las delegaciones y el jefe de Gobierno del Distrito Federal.
- Las facultades financieras están relacionadas con la autonomía hacendaria. Sin embargo, si el municipio se encuentra en paupérrimas condiciones a partir de sus pocas facultades hacendarias, en el caso de las delegaciones es todavía peor. Las

delegaciones no cuentan con patrimonio propio ya que todos los bienes muebles e inmuebles le son asignados por el jefe de Gobierno, quien ejecuta todos los actos y derechos sobre ellos; no formulan un presupuesto de egresos sino que son incluidas en la iniciativa del Presupuesto de Egresos que presenta el jefe de Gobierno, donde se determinan sus asignaciones; tienen cierta autonomía en el gasto de sus recursos pero no tienen facultades para percibir impuestos, ni es dicha autonomía cercana a la competencia autónoma hacendaria de los municipios.

- No tienen autonomía reglamentaria. Las delegaciones no cuentan con competencia autónoma reglamentaria que pueda incluir en una relación jurídica a los gobernados, aunque sí pueden emitir circulares al interno para reglamentar el desarrollo de su administración.

Este mismo problema de definición de la naturaleza jurídica de las delegaciones se encuentra en el decreto de modificaciones al régimen jurídico del Distrito Federal aprobado en diciembre de 2001 por la Cámara de Diputados. En el artículo 122 constitucional apartado C fracción XI se establece que la administración pública del Distrito Federal se organiza en forma centralizada, desconcentrada, paraestatal y delegacional. Esto se debe a que, como mencionamos anteriormente, las demarcaciones político-administrativas no tienen actualmente una naturaleza jurídica definida, es decir, no son ni municipios ni propiamente órganos desconcentrados. Por ello, se establece esta nueva categorización denominada administración pública delegacional.

Continúa el decreto diciendo que las delegaciones tendrán el carácter de unidades político-administrativas y que tendrán competencia exclusiva en las materias que determinen el Estatuto Constitucional del Distrito Federal y las leyes aplicables, donde se determinarán los supuestos en los cuales las delegaciones actuarán con autonomía, coordinación o dependencia de la administración pública del Distrito Federal. Vemos entonces que, si bien se avanza en el intento de otorgar cierta competencia autónoma a las delegaciones, al menos expresamente en el texto constitucional –aunque ahí no se determina cuál será el contenido de dicha competencia autónoma–, aún se mantiene la clara posibilidad de coordinación y de dependencia de las delegaciones respecto de la Administración Pública Centralizada del Distrito Federal.

5.7.2 Proceso de municipalización del Distrito Federal

La transformación de los órganos político administrativos de las demarcaciones territoriales comúnmente conocidos como delegaciones es, sin lugar a dudas, un tema que tiene su punto primordial en la municipalización, es decir, en la reincorporación de los municipios a lo que ahora son dichas delegaciones. No debemos olvidar que hasta 1928 en el Distrito Federal había municipios integrados por ayuntamientos, sin embargo, las condiciones sociales, políticas, urbanas, etc., eran totalmente diferentes.

Al respecto, opina Covián Andrade que “la reforma constitucional no define mayormente un criterio, ni un sentido normativo sobre el particular, limitándose a prescribir la elección directa del titular de cada órgano político-administrativo que sea creado en cada demarcación del territorio del D.F. de donde no cabría la discusión sobre la municipalización del D.F., que de ninguna manera se desprende como forma de organización interna de la capital del texto constitucional”.³⁸ Efectivamente, de la reforma constitucional de 1996 y de las realizadas al Estatuto de Gobierno en 1997 y 1999 no se desprende que la forma de organización territorial sea la municipal; sin embargo, como ya hemos explicado, la tendencia que tiene el proceso de transformaciones del Distrito Federal apunta hacia la municipalización, y la elección directa de los jefes delegacionales es un primer paso, corto es cierto, pero firme en ese sentido.

El profesor Acosta Romero, entre las reformas de 1993-1996, propuso las siguientes salidas:

1. Convertir al Distrito Federal en un Estado de la Federación con municipios y ayuntamientos de elección popular directa; 2. Convertirlo en un municipio con un Consejo Municipal amplio de elección popular directa; 3. Que en cada delegación exista un Consejo Delegacional, electo por la ciudadanía, que tenga facultad de decisión y de veto sobre acuerdos de los delegados; 4. Que exista un consejo de planeación permanente con participación ciudadana, que determine las prioridades a corto, mediano y largo plazo en obras y servicios públicos para garantizar que éstos se llevan a cabo y no queden sujetos a criterios sexenales, 5. La otra alternativa sería la posibilidad de que la ciudadanía eligiera directamente al gobernador del Distrito Federal y a los Delegados.”³⁹

Sin lugar a dudas, esta propuesta fue de gran influencia en las modificaciones de 1996, y la primera de sus opciones es la más apropiada para el planteamiento general que he hecho en el presente trabajo. Pero lo que hay que destacar es que existe un proceso de descentralización de las facultades que actualmente tiene la Administración Pública Centralizada del Distrito Federal en favor de las delegaciones.

Existe una fuerte corriente que se opone a establecer municipios en el Distrito Federal, su principal argumento es la imposibilidad de desarrollar adecuadamente la prestación de servicios en una zona totalmente urbana. A este respecto comenta Acosta Romero que “hay de servicios a servicios y que ni siquiera en las zonas rurales puede encargarse de todos ellos a los ayuntamientos municipales; unos pueden descentralizarse con provecho y eficiencia, como la policía municipal, rastros, panteones, jardines, etcétera; mientras que otros, como las comunicaciones y el transporte deben centralizarse.”⁴⁰

No obstante, la razón más importante de la municipalización no son los servicios que el municipio presta, sino la trascendencia política y administrativa que éste tiene, o debiera tener. Al respecto, Acosta Romero nos dice:

Hay que recordar [...] una y otra vez, que el municipio no es una mera demarcación geográfica en la que el ayuntamiento, concebido como simple unidad administrativa, lleva a cabo

³⁸ Miguel Covián Andrade, *Teoría constitucional, op. cit.*, p.486.

³⁹ Miguel Acosta Romero, *Teoría general del derecho administrativo, op. cit.*, p. 369.

⁴⁰ *Ibid.*, p. 373.

su acción. El municipio es, históricamente, ante todo una institución política en la cual el pueblo ejerce el autogobierno y el cuidado de sus intereses comunitarios... La reconversión del Distrito Federal en una auténtica entidad fundadora del pacto federal no puede ser a menos de la reinstauración en ella del régimen municipal, con las modalidades especiales que los procesos de la administración pública exijan.⁴¹

De esta forma, la prestación de servicios no es la principal finalidad de reestablecer los municipios al Distrito Federal, y tampoco este argumento es el mejor para oponerse a dicho reestablecimiento. En todo caso, "posiblemente sea necesario hacer un estudio para establecer una nueva división territorial que permita prestar los servicios administrativos del departamento con la mayor eficiencia y rapidez y que las oficinas no estén dispersas y ubicadas por distintos rumbos de la ciudad, sino que corresponda exactamente a una delegación del Distrito Federal el realizar la actividad en todos los ramos de la administración que a ese órgano corresponda, en la superficie geográfica encomendada a la Delegación".⁴²

Vemos que nuevamente la opinión del profesor Acosta Romero ha resultado de enorme influencia en la descentralización administrativa que se observa en el Distrito Federal. Notamos en la prestación de servicios los siguientes avances:

- Desde el mes de diciembre del año 2000 se comenzaron a realizar pláticas entre los jefes delegacionales y el jefe de Gobierno a fin de descentralizar diversos servicios. La administración de mercados y centros deportivos eran los temas más avanzados en enero de 2001.⁴³
- En cuanto a la expedición de licencias de conducir, se planteó la propuesta de que cada delegación se haga cargo en definitiva de esa tarea.⁴⁴
- El lunes 5 de febrero de 2001 se firmó el convenio mediante el cual se consolidó la descentralización de deportivos, guarderías, el mantenimiento, escuelas, mercados, seguridad pública y las preparatorias. Para realizar este proyecto se contaba con mil 600 millones de pesos aprobados por el Congreso de la Unión para el Fondo de Apoyo al Fortalecimiento de los Municipios.⁴⁵

⁴¹ *Ibid.*

⁴² *Ibid.*, p. 354.

⁴³ *Cfr.*, Arturo Páramo, "Obtienen Delegados más control", *Reforma*, México, 21 de enero, 2001.

⁴⁴ *Ibid.*

⁴⁵ Laura Gómez, "López Obrador entregará el manejo de mercados y deportivos a delegados", *La jornada*, México, 4 de febrero, 2001, p. 27.

⁴⁶ *Cfr.*, Carolina Pavón, "Dejarán policía a Delegaciones", *Reforma*, México, 9 de diciembre, 2000, p. 4-B.

En cuanto a la descentralización de la fuerza pública, se han desarrollado los siguientes avances:

- La fracción del PAN en la Asamblea Legislativa presentó el 9 de diciembre de 2000 una reforma a la Ley Orgánica de la Administración Pública con la finalidad de otorgar a los jefes delegacionales facultades sobre el nombramiento de los jefes policiacos en sus respectivas demarcaciones. La delegación sería la responsable del mantenimiento de los cuarteles de policía y del respeto a los vecinos por parte de los uniformados; se elaboraría un programa de combate a la delincuencia para cada delegación, considerando la creación de un atlas selectivo con estudios de cifra negra, de prevención y de atención a víctimas.⁴⁶

- El 11 de diciembre de 2000, el jefe de Gobierno envió la iniciativa a la Asamblea Legislativa para transferir el mando policiaco a los jefes delegacionales. Se propone sólo transferir la policía sectorial, mas no los grupos Álamo, de Granaderos, Motopatrulleros y Grulleros.⁴⁷
- El 23 de diciembre de 2000 el secretario de Gobierno del Distrito Federal declaró que se dará el mando de policías a los jefes delegacionales mediante acuerdos delegatorios; de hecho, las delegaciones ya tienen cierto control en la policía de sus demarcaciones territoriales, toda vez que desde hace tres años se inició un proceso de desconcentración, que se ha concretado en los 52 sectores que se han formado.⁴⁸

5.8 INCLUSIÓN DE PARTIDOS LOCALES EN LAS ELECCIONES DEL DISTRITO FEDERAL

Uno de los elementos que es de necesaria modificación respecto del régimen jurídico de los poderes ejecutivo y legislativo del Distrito Federal es, sin lugar a dudas, la posibilidad de participación en las elecciones de partidos con registro local.

En las diversas modificaciones al marco jurídico del Distrito Federal siempre se ha mantenido cerrada la elección a los partidos locales para competir en los puestos de diputados a la Asamblea, de jefe de Gobierno y de jefes delegacionales. De hecho, no existen partidos locales en el régimen electoral del Distrito Federal.

El artículo 121 del Estatuto de Gobierno establece: “Art. 121. En las elecciones locales del Distrito Federal sólo podrán participar los partidos políticos con registro nacional. De acuerdo con las disponibilidades presupuestales, los partidos políticos recibirán, en forma equitativa, financiamiento público para su sostenimiento y contarán durante los procesos electorales con apoyos para sus actividades tendientes a la obtención del sufragio universal”.⁴⁹ Incluso, en el decreto de reformas aprobado por la Cámara de Diputados en diciembre de 2001 se mantiene la restricción de competencia a las elecciones, y únicamente se permite participar a los partidos con registro nacional.

Al respecto, opina Covián Andrade que

no parece lógico, ni sostenible, que para una elección local se cancele la posibilidad de contender a partidos políticos que no logren representatividad nacional, pero sí la tengan a nivel del D.F. En los comicios locales de las entidades federativas contienden los partidos con registro local y nacional, por lo que no resulta comprensible que en una elección que tiene la misma naturaleza, como es la de carácter interno en el D.F., se fuerce a que la organización política participante cuente con un registro nacional.⁵⁰

Está claro que el Distrito Federal es el principal centro de movilización social y política del país, y ante eso es muy posible que se formara una fuerte corriente que lograra registrarse como partido local, sin tener presencia en el resto de las entidades federativas, y

⁴⁷ Cf. Karyna Soriano y David Vela, “López Obrador envió a la ALDF una propuesta para transferir el mando policiaco a los jefes delegacionales”, *Crónica*, México, 12 de diciembre, 2000.

⁴⁸ Cf. Claudia Salazar, “Descentralizarán aun sin reformas”, *Reforma*, México, sábado 23 de diciembre de 2000, p. 6 – B.

⁴⁹ *Estatuto de gobierno del Distrito Federal*, www.df.gob.mx/leyes/estatuto/index.html

⁵⁰ Miguel Covián Andrade, *Teoría constitucional, op. cit.*, p.483.

competir e incluso ganar algunos puestos de elección a los partidos con registro nacional; es por ello que para lograr la real representatividad de los ciudadanos del Distrito Federal es necesario abrir las elecciones a los partidos locales. El resguardo de dicha elección por los partidos con registro nacional parece más una componenda entre ellos para repartirse los puestos de elección que una real voluntad de apertura electoral a los puestos de gobierno en el Distrito Federal.

CONCLUSIONES

NATURALEZA JURÍDICA DEL DISTRITO FEDERAL

El fundamento de la estructura político-jurídica del Distrito Federal se ha establecido, durante el siglo xx, en la Constitución Federal. El fundamento legal era el artículo 73 fr. VI de donde se desprendía que el Distrito Federal siempre ha contado con los poderes Ejecutivo y Legislativo locales, pero durante gran parte de su existencia éstos han recaído en los órganos federales Ejecutivo y Legislativo respectivamente. No obstante, a partir de 1987 se han venido sucediendo una serie de modificaciones a la estructura jurídica del Distrito Federal, las cuales han creado órganos locales autónomos pero con un régimen jurídico diferenciado al del resto de las entidades federativas. Esto se debe, en especial, a la mala apreciación de la naturaleza jurídica del Distrito Federal.

En efecto, como hemos visto, las entidades federativas no son estados, ni mucho menos soberanas. La soberanía es una acción tendiente a un fin, por un factor real de poder que lucha para imponer sus intereses sobre el resto de los poderes. Los actos de soberanía no pueden ser otra cosa que manifestaciones que tienen como resultado una decisión y su desarrollo y fabricación por la vía de los hechos, con o sin el derecho a su favor; se trata de un fenómeno esencialmente político. Los factores reales de poder conforman el bloque dominante, que constituye la estructura social hegemónica que administra el uso de la fuerza, la riqueza y el excedente. La soberanía es un concepto político-histórico que se desenvuelve en una relación social, y no un concepto jurídico normativo.

Asimismo, vimos que la Federación es un concepto de construcción histórico-política que identifica un proceso de formación de un nuevo Estado. La Federación es una estructura de distribución vertical del poder estatal y de control recíproco de su ejercicio, realizado por los diversos órganos constituidos en los distintos niveles de gobierno. La explicación del Estado federal ronda en torno a la autonomía competencial cuya finalidad no es determinar su naturaleza jurídica sino su organización histórico-política. Finalmente, el presidencialismo y el federalismo se contraponen puesto que el primero concentra el poder y la toma de decisiones y el segundo lo descentraliza.

De esta forma, las entidades federativas no son soberanas, son autónomas a partir de la competencia derivada de la descentralización de la Federación. A diferencia de la soberanía, la autonomía sí es un concepto jurídico que determina la competencia y facultades con que cuenta una entidad federativa, las cuales pueden desarrollarse sin la intervención de ningún órgano federal o de otra entidad federativa. Las entidades federativas cuentan con competencia autónoma constitucional, legislativa, política, gubernativa, hacendaria y representativa. Al respecto, el Distrito Federal tiene un régimen jurídico diferenciado en comparación con las competencias autónomas mencionadas.

Todo lo anterior nos lleva a afirmar que el asentamiento de los poderes federales en un territorio determinado no es el elemento definitorio de la naturaleza jurídica de un distrito federal o de una entidad federativa. La naturaleza jurídica de un distrito federal se encuentra determinada por la arrogación de los poderes locales por los federales. Bien podríamos ver que los poderes federales se asentarán en una entidad federativa autónoma que tuviera el mismo régimen jurídico que el resto de las entidades federativas, por lo cual se trataría de una entidad federativa autónoma y no de un distrito federal. Asimismo, podemos encontrar un distrito federal o territorio federal que, independientemente de que en su territorio estuvieran o no los poderes federales, su gobierno local fuera ejercido por los órganos federales.

El Distrito Federal no puede tener dos naturalezas jurídicas, es decir, no puede ser una entidad federativa autónoma y un distrito federal al mismo tiempo. Esto rompe con el principio lógico de identidad: "A" = "A" y por ello "A" no puede ser igual a «B». Es impensable que, siendo el Distrito Federal una entidad federativa autónoma, y siendo ésta su naturaleza jurídica, pueda ser al mismo tiempo un distrito federal (como categoría) por estar asentados en ella los poderes federales y, en consecuencia tener dos naturalezas jurídicas.

Se debe utilizar el mismo elemento comparativo para configurar una categorización. Si el punto de diferencia entre los territorios federales y los estados es que en los primeros los poderes locales son arrogados por los federales y en los segundos sí existen poderes locales diversos de los federales, no puede manejarse como elemento comparativo para el Distrito Federal el asentamiento de los poderes federales, puesto que éste no es el punto de comparación entre los territorios federales y los estados. Debe, pues, utilizarse el mismo concepto taxonómico para clasificar diversos elementos en una misma categorización. En este caso, el concepto taxonómico mediante el cual se construye la clasificación es la autonomía, de donde se desprende que tan sólo hay dos categorías, entidades federativas autónomas y entidades federativas no autónomas (territorios o distritos federales). Al tener el Distrito Federal poderes locales con competencia autónoma, es una entidad federativa autónoma.

Entendido el Distrito Federal como una circunscripción donde los poderes locales son ejercidos por los federales, el Distrito Federal fue tal hasta las reformas del 25 de octubre de 1993. Con éstas se establecieron órganos de gobierno locales distintos a los federales, los cuales se consolidaron en conformación y competencia con las modificaciones del 22 de agosto de 1996. Actualmente no existe en México un distrito federal, entendido como territorio cuyas funciones locales de gobierno son desarrolladas por los poderes federales, como lo hubo antes de las reformas del 25 de octubre de 1993, en las que se estableció la Asamblea de Representantes como órgano de gobierno. El hecho de que el Distrito Federal tenga un régimen jurídico diferenciado al del resto de las entidades federativas no implica que el mismo no sea, a partir de las modificaciones del 25 de octubre de 1993 y consolidado en las reformas del 22 de agosto de 1996, una entidad federativa autónoma. A la par, existe un proceso de avance gradual, prácticamente irreversible, que finalmente igualará el contenido competencial del Distrito Federal con el del resto de las entidades federativas autónomas.

En las reformas del régimen jurídico del Distrito Federal de 1986, se mantiene el control de los poderes ejecutivo y legislativo locales por los poderes ejecutivo y legislativo federales. Únicamente se crea una Asamblea de Representantes, cuyas facultades son meramente reglamentarias. En las modificaciones realizadas en 1993 la constante continúa siendo que los poderes federales controlen a los poderes locales del Distrito Federal –el artículo 122 constitucional establece que el gobierno del Distrito Federal se encuentra a cargo de los poderes de la Unión, quienes lo ejercen por sí y por medio de los órganos locales establecidos–. Pero el elemento sobresaliente es que se otorgan plenas facultades legislativas a la Asamblea de Representantes, concluyendo con el debate acerca de la posibilidad de establecer órganos de gobierno locales en el territorio donde se asientan los poderes federales.

A partir de estas modificaciones, al crearse órganos de gobierno locales diversos de los órganos federales, el Distrito Federal se convierte en una entidad federativa autónoma y deja de ser un **distrito federal** entendido como ámbito territorial donde los poderes locales son ejercidos por los federales. Sin embargo, mantiene un régimen jurídico diverso al del resto de las entidades federativas. El nuevo debate será en torno de la creación de un régimen jurídico para el Distrito Federal a partir de la redistribución de competencia entre los poderes federales y locales.

En la reforma al artículo 122 constitucional se establece que el gobierno del Distrito Federal está a cargo tanto de los poderes federales como de los poderes locales, sin haber una supeditación de los segundos a los primeros. En cambio, en el proyecto de reformas aprobado por la Cámara de Diputados en diciembre de 2001 se establece que el gobierno del Distrito Federal está a cargo de los poderes locales y que la intervención de los poderes federales es sólo como “participación”.

COMPETENCIA AUTÓNOMA CONSTITUCIONAL

En cuanto a la competencia autónoma constitucional, la Asamblea Legislativa del Distrito Federal no participa en la aprobación de las modificaciones a la Constitución, de conformidad con el artículo 135 de la misma, por lo que se debe incluir a la Asamblea Legislativa en el procedimiento de modificación de la Constitución federal a fin de consolidar su autonomía constitucional. Asimismo, su facultad de presentar iniciativas de modificaciones a la Constitución ante el Congreso de la Unión se reduce a las materias relativas al Distrito Federal, debiendo desaparecer esta limitación.

COMPETENCIA AUTÓNOMA LEGISLATIVA

En lo que hace a la competencia autónoma legislativa, la Asamblea Legislativa del Distrito Federal comparte con el Congreso de la Unión materias que para el resto de las entidades federativas son parte de su competencia. Ejemplos son el Estatuto de Go-

bierno, la seguridad pública, la responsabilidad de servidores públicos locales y la deuda pública, de forma tal que el Distrito Federal tiene dos órganos productores de legislación local: la Asamblea Legislativa y el Congreso de la Unión. No obstante, la facultad del Congreso de la Unión de legislar en materias de fuero común para el Distrito Federal debe desaparecer, y quedar como único órgano productor de leyes para el Distrito Federal la Asamblea Legislativa. Al perder el Congreso de la Unión las facultades legislativas en materia común para el Distrito Federal, el presidente de la República perderá las propias así como sus facultades reglamentarias de dichas leyes. Asimismo, se debe consolidar la facultad de la Asamblea Legislativa de iniciar leyes ante el Congreso de la Unión sin constreñirla a las materias relativas al Distrito Federal.

En lo tocante a la expedición del Estatuto de Gobierno, en el proyecto de reformas presentado en diciembre de 2001 ya se otorga la facultad de expedir el “Estatuto Constitucional” a la Asamblea Legislativa y se aplica la regla de distribución de competencia establecida en el artículo 124 constitucional. Sin embargo, se mantiene el artículo 122 como régimen jurídico diferenciado al del resto de las entidades federativas autónomas. De mantenerse las dos premisas señaladas, lo más conveniente sería que el régimen jurídico diferenciado establecido en el artículo 122 sea lo más concreto y escueto posible; de lo contrario, lo mejor es dejar claras las normas de competencia de los órganos locales del Distrito Federal en el artículo 122 constitucional.

COMPETENCIA AUTÓNOMA POLÍTICA

En la competencia autónoma política es en donde más se ha avanzado. Actualmente, la conformación de los poderes ejecutivo y legislativo locales gozan prácticamente de la misma competencia autónoma que el resto de las entidades federativas; sin embargo, pese a que existen diversos mecanismos jurídicos de interacción entre la Federación, las entidades federativas y los municipios, como son la desaparición de poderes, la garantía federal, la controversia territorial, la controversia constitucional, la acción de inconstitucionalidad y la diferencia política; se estableció la remoción del jefe de Gobierno por parte del Senado, la cual vulnera la competencia autónoma política del Distrito Federal. Al respecto, es falso que el Senado tenga facultades de remoción del Jefe de Gobierno del Distrito Federal en virtud de la representación que tiene del pacto federal, ya que en la realidad no ejerce dicha representatividad, como hemos visto; este hecho también se hace evidente en que la misma facultad se le otorga a la Comisión Permanente del Congreso de la Unión. Asimismo, en el procedimiento de remoción se otorga la función persecutoria o acusatoria y resolutoria o juzgadora al mismo órgano, es decir, al Senado. En consecuencia, el procedimiento de remoción debe desaparecer y se deben dirimir las causales de remoción por medio de los instrumentos de interacción constitucionales que se encuentran establecidos. Al desaparecer el procedimiento de remoción del jefe de Gobierno del Distrito Federal, desaparecerá también la facultad que tiene el presidente de la República de nombrar a dicho funcionario a través de este procedimiento.

COMPETENCIA AUTÓNOMA GUBERNATIVA

En lo referente a la competencia autónoma gubernativa, todavía existen ciertas intervenciones de la Federación en las materias de seguridad pública y fuerza pública. Mientras que para el Distrito Federal se establecen órganos de gobierno y la competencia de los mismos en la Constitución federal, y los que ahí no se especifican se entienden reservados por la Federación, para el resto de las entidades federativas las facultades expresamente delegadas son las establecidas a la Federación, y las no establecidas en la Constitución se entienden reservadas por las entidades federativas. Esta inversión de la regla de distribución de competencias establecida en el artículo 124 constitucional debe modificarse a fin de que las funciones expresamente establecidas en la Constitución sean las otorgadas a la Federación y el resto se entiendan reservadas por el Distrito Federal.

En relación con las facultades de seguridad pública, en 1993 se otorga al Presidente la facultad de aprobar el nombramiento o remoción que haga el jefe del Distrito Federal del procurador general de Justicia del Distrito Federal, facultad que se mantiene en el régimen jurídico de 1996. El Presidente debe perder esta facultad, la cual sería asumida por el jefe de Gobierno. No paso por alto que las modificaciones aprobadas por la Cámara de Diputados en diciembre de 2001 ya establecen que es facultad del jefe de Gobierno del Distrito Federal nombrar y remover al procurador general de Justicia del Distrito Federal; el nombramiento de dicho funcionario es sometido a la aprobación de la Asamblea Legislativa.

En materia de fuerza pública, en 1993 se otorga al presidente de la República el mando de la fuerza pública del Distrito Federal, determinación que se mantiene en las reformas de 1996; por ende, se le otorga la facultad de designar al servidor público que tuviere a su cargo dicha fuerza. El presidente de la República debe perder la facultad que en fuerza pública tiene, relativa al Distrito Federal, la cual debe ser asumida por el jefe de Gobierno.

COMPETENCIA AUTÓNOMA HACENDARIA

En cuanto a la competencia autónoma hacendaria, el Distrito Federal tiene un régimen jurídico diverso en lo que toca a la deuda pública. En lo relativo a las facultades presupuestarias, en 1993 el Congreso de la Unión conserva la facultad de aprobar anualmente los montos de endeudamiento del Distrito Federal; esta facultad se mantiene en las reformas de 1996. En las reformas aprobadas por la Cámara de Diputados en diciembre de 2001 ya se establece que el Congreso de la Unión pierde la facultad de legislar en materia de deuda pública y, en consecuencia, de establecer los montos de endeudamiento del Distrito Federal. Al perder el Congreso de la Unión sus facultades en materia de endeudamiento relativas al Distrito Federal, perderá también el presidente de la República sus facultades en la misma materia.

RÉGIMEN DELEGACIONAL

En lo que hace al régimen delegacional, hasta 1928 el Distrito Federal estaba territorialmente organizado en municipios; a partir de ese año se establece el llamado régimen delegacional. Entre 1928 y 1996, las delegaciones fueron órganos puramente desconcentrados de la administración pública centralizada del Distrito Federal. Aquí, el régimen delegacional es completamente distinto del régimen municipal, ya que el primero pertenece a la desconcentración administrativa con relación jerárquica y el segundo a la competencia autónoma. Sin embargo, a partir de las modificaciones del 22 de agosto de 1996 se ha tratado de dar a las delegaciones ciertas prerrogativas que se relacionan con la competencia autónoma de los municipios.

No obstante, sólo se ha otorgado algún tipo de autonomía política a las delegaciones del Distrito Federal a través de la elección de los jefes delegacionales, pero en lo que hace a la autonomía gubernativa, reglamentaria y hacendaria, las delegaciones carecen de ellas. En los tres rubros mencionados aparecen algunos de los poderes de la centralización administrativa a favor del jefe de Gobierno, pero no de la misma forma en que se desarrollan con un órgano puramente desconcentrado.

En 1994 el Estatuto establecía que la jefatura del Distrito Federal, las secretarías, las delegaciones y la Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal integraban la Administración Pública Centralizada. Después de las reformas de 1996 de la Constitución y de 1997 del Estatuto se quita a las delegaciones de la enumeración de los órganos pertenecientes a la Administración Pública Centralizada y se les establece únicamente como órganos desconcentrados. No obstante, la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal ubica en su artículo 2º a los órganos político-administrativos dentro de la Administración Pública Centralizada. Asimismo, el artículo 3º fr. II de la misma ley, establece que la administración pública desconcentrada se conforma por las delegaciones y los órganos administrativos constituidos y jerárquicamente subordinados al jefe de Gobierno. Las delegaciones perdieron la característica esencial de los órganos desconcentrados, el nexo de jerarquía con el jefe de Gobierno, sin lograr la independencia que los lleve a establecerse como autónomos; los órganos administrativos constituidos y jerárquicamente subordinados al jefe de Gobierno sí reúnen las características de los órganos desconcentrados.

Los actuales órganos político-administrativos de las demarcaciones territoriales conocidos genéricamente como delegaciones no son ni órganos desconcentrados pertenecientes a la administración pública centralizada, ni municipios con competencia autónoma. Actualmente no tienen una naturaleza jurídica definida puesto que se trata de híbridos formados por las dos figuras estudiadas.

En las modificaciones al artículo 122 constitucional del 22 de agosto de 1996, se establecen los órganos político-administrativos, cuyo titular será elegido en forma universal, libre, secreta y directa. Así, se otorga la competencia autónoma política que también tienen los municipios y se pierde uno de los más importantes poderes de la centralización administrativa, el de designación; sin embargo, y en relación con la auto-

nomía gubernativa, desde 1994 se concentra la prestación de servicios públicos y ejecución de obras de alta especialidad técnica, la determinación de los sistemas de participación y coordinación de las delegaciones en la prestación de servicios y, en general, las funciones de administración, planeación y ejecución de obras y prestación de servicios que tengan impacto en dos o más delegaciones en la jefatura de Gobierno y en sus órganos directamente dependientes. Esta concentración también se mantiene después de las reformas de 1997. Vemos pues que las delegaciones, pese a tener autonomía política, tienen una muy restringida autonomía gubernativa. No obstante, el elemento primordial en la municipalización no es la prestación de servicios, la cual es sumamente importante, sino la trascendencia político-administrativa que el municipio debe tener en el autogobierno.

En lo que hace a la autonomía hacendaria, desde 1994 se establecen asignaciones en la iniciativa de decreto de Presupuesto de Egresos del jefe de Gobierno, para que las delegaciones cumplan con el ejercicio de las actividades a su cargo (Art. 112 del Estatuto de Gobierno). Estas asignaciones se especifican en el Presupuesto de Egresos del Distrito Federal, no existe cambio a este artículo en 1997. Las delegaciones no cuentan con la facultad de elaborar su Presupuesto de Egresos e incluso los delegados deben informar el ejercicio de sus asignaciones al jefe del Distrito Federal a la par que carecen de la facultad de adquirir, administrar y enajenar bienes del patrimonio de la ciudad, facultad que se otorga a los órganos centrales. En 1997 se establece que las delegaciones no cuentan con patrimonio propio ya que es el jefe de Gobierno quien ejerce los actos de adquisición, posesión, enajenación, desincorporación, aprovechamiento, administración, utilización, conservación, mantenimiento, control, inspección y vigilancia de los bienes propiedad del Distrito Federal, (Art. 144 del Estatuto de Gobierno); complementándose este precepto con el artículo 13 de la Ley del Régimen Patrimonial y del Servicio Público del Distrito Federal, de conformidad con el cual los bienes muebles e inmuebles que están en uso de las delegaciones sólo lo están en vía de asignación. Así, a las delegaciones se les otorga autonomía de gestión de su presupuesto, pero no cuentan con la competencia autónoma hacendaria de los municipios.

Aunado a esto, persiste uno de los más claros poderes de la centralización administrativa: la solución de controversias competenciales. Las controversias competenciales que se presentan entre las delegaciones y los demás órganos y dependencias de la Administración Pública del Distrito Federal son resueltos por el jefe de Gobierno. No obstante, en el proyecto de modificaciones aprobado por la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión en diciembre de 2001, se establece que será competente para resolver las controversias competenciales entre las delegaciones y cualquier otro órgano de la Administración Pública del Distrito Federal, el Tribunal de lo Contencioso Administrativo.

IGUALACIÓN DEL RÉGIMEN JURÍDICO DEL DISTRITO FEDERAL CON EL RESTO DE LAS ENTIDADES FEDERATIVAS

La forma más sencilla para que el Distrito Federal tenga la misma autonomía que el resto de las entidades federativas es someterlo al mismo régimen constitucional y no crearle uno específico. El camino que han elegido los partidos políticos para consolidar la autonomía del Distrito Federal ha sido realizar una serie de modificaciones a un régimen jurídico especial y diferenciado del resto de las entidades federativas. Parafraseando a la doctora Paulina Fernández, podemos decir que, con motivo de las modificaciones de 1996, el Distrito Federal es sinónimo de la ciudad de México pero no se le reconoce la misma competencia autónoma que tienen el resto de las entidades federativas; es gobernado por un jefe de Gobierno que resulta de una elección directa, pero éste no tiene el carácter de gobernador; cuenta con una Asamblea Legislativa, mas no con un congreso local; tiene demarcaciones territoriales, pero sin competencia autónoma municipal; tiene jefes delegacionales electos por voto directo, pero no presidentes municipales y mucho menos cabildos; quien es jefe de Gobierno de la ciudad más grande del mundo y cuya principal demanda ciudadana es la inseguridad, no tiene bajo su responsabilidad plena la seguridad pública ni la fuerza pública, pero sí puede ser removido si no sabe mantener el orden público; los ciudadanos del Distrito Federal tienen por primera vez la facultad de decidir quién es el titular del poder ejecutivo local, pero es el Senado quien puede removerlo y el presidente de la República quien propone al suplente.¹ Por su parte, el profesor Covián Andrade nos comenta que “tan importante como la elección de un órgano constituido (competencia autónoma política) es la competencia que se le asigne (competencia autónoma gubernativa) y la estructura constitucional que se construya para regular el ejercicio de esa competencia y sus relaciones con los demás órganos constituidos. Dicho en otros términos, la elección se refiere sólo a la etapa de conformación del poder, en la cual no queda planteada, ni resuelta, la relativa al ejercicio autónomo del mismo.”² En consecuencia, se debe mantener y continuar con el proceso de igualación del régimen jurídico del Distrito Federal con el del resto de las entidades federativas autónomas, de conformidad con las pautas antes establecidas y trabajadas durante la investigación.

¹ *Cfr.*, Paulina Fernández Christlieb, *op. cit.*, p. 276.

² Miguel Covián Andrade, *Teoría constitucional, op.cit.*, p. 467.

FUENTES INFORMATIVAS Y BIBLIOGRÁFICAS

LEYES, DIARIOS OFICIALES DE LA FEDERACIÓN Y DIARIOS DE LOS DEBATES

LEYES DEL SIGLO XIX

“Acta Constitutiva de la Federación de 1824”, en Tena Ramírez, Felipe, *Leyes fundamentales de México 1808-1998*, 21ª edición actualizada, México, Porrúa, 1998.

“Constitución Federal de los Estados Unidos Mexicanos de 1824”, en Tena Ramírez Felipe, *Leyes fundamentales de México 1808-1998*, 21ª edición actualizada, México, Porrúa, 1998.

“Leyes Constitucionales de 1836”, en Tena Ramírez Felipe, *Leyes fundamentales de México 1808-1998*, 21ª edición actualizada, México, Porrúa, 1998.

“Bases Orgánicas de la República Mexicana de 1843”, en Tena Ramírez Felipe, *Leyes fundamentales de México 1808-1998*, 21ª edición actualizada, México, Porrúa, 1998.

“Acta Constitutiva y de Reformas de 1847”, en Tena Ramírez Felipe, *Leyes fundamentales de México 1808-1998*, 21ª edición actualizada, México, Porrúa, 1998.

“Constitución de 1857”, en Tena Ramírez Felipe, *Leyes fundamentales de México 1808-1998*, 21ª edición actualizada, México, Porrúa, 1998.

“Adiciones y reformas introducidas en la Constitución de 1857”, en Tena Ramírez Felipe, *Leyes fundamentales de México 1808-1998*, 21ª edición actualizada, México, Porrúa, 1998.

LEYES DEL SIGLO XX

“Proyecto de Constitución presentado por el primer jefe”, en Tena Ramírez Felipe, *Leyes fundamentales de México 1808-1998*, 21ª edición actualizada, México, Porrúa, 1998.

"Constitución de 1917", en Villegas Moreno, Gloria y Miguel Ángel Porrúa Venero (coords.), *La estabilidad política y la modernización económica. Un nuevo pacto para la nación, 1906-1917*, México, Instituto de Investigaciones Legislativas / Cámara de Diputados / Miguel Ángel Porrúa, Serie III. Documentos, vol. I. Leyes y documentos constitutivos de la nación mexicana, tomo 3, 1997.

"Ley de organización del distrito y territorios federales", *Diario Oficial de la Federación*, tomo V, 4ª época, núm. 87, México, sábado 14 de abril de 1917.

"Ley orgánica del distrito y de los territorios federales", *Diario Oficial de la Federación*, tomo LI, núm. 47, sección tercera, México, lunes 31 de diciembre de 1928.

"Ley orgánica del distrito y de los territorios federales", *Diario Oficial de la Federación*, tomo LII, núm. 1, sección primera, México, miércoles 2 de enero de 1929.

"Ley orgánica del distrito y de los territorios federales", *Diario Oficial de la Federación*, tomo LII, núm. 2, sección primera, México, jueves 3 de enero de 1929.

"Ley orgánica del distrito y de los territorios federales", *Diario Oficial de la Federación*, tomo LII, núm. 3, sección primera, México, viernes 4 de enero de 1929.

"Ley orgánica del distrito y de los territorios federales", *Diario Oficial de la Federación*, tomo LII, núm. 4, sección segunda, México, sábado 5 de enero de 1929.

"Ley orgánica del Departamento del Distrito Federal, reglamentaria de la base I fr. VI artículo 73 constitucional", *Diario Oficial de la Federación*, tomo 129, núm. 50, sección 5ª, México, 31 de diciembre de 1941.

"Ley orgánica del Departamento del Distrito Federal", *Diario Oficial de la Federación*, tomo CCCIII, núm. 47, sección primera, México, 29 de diciembre de 1970.

"Decreto que reforma a la Ley Orgánica del Departamento del Distrito Federal", *Diario Oficial de la Federación*, tomo CCCIX, núm. 51, México, viernes 31 de diciembre de 1971.

"Decreto que reforma y adiciona la Ley Orgánica del Departamento del Distrito Federal", *Diario Oficial de la Federación*, tomo CCCXV, núm. 50, México, sábado 30 de diciembre de 1972.

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, México, Talleres Gráficos de la Cámara de Diputados, 4 de febrero de 1977.

“Ley orgánica del Departamento del Distrito Federal”, *Diario Oficial de la Federación*, tomo 351, núm. 41, tercera sección, México, 29 de diciembre de 1978.

“Decreto por el que se reforma y adiciona la Ley Orgánica del Departamento del Distrito Federal”, *Diario Oficial de la Federación*, tomo CCCLXXI, núm. 34, México, viernes 16 de diciembre de 1983.

“Reglamento interior del Departamento del Distrito Federal”, *Diario Oficial de la Federación*, tomo CCCXCI, núm. 41, México, 26 de agosto de 1985.

MODIFICACIÓN DE 1986-1987

Diario de los Debates, Cámara de Diputados del Congreso de los Estados Unidos Mexicanos, LIII Legislatura, periodo ordinario, México, año II, núm. 50, domingo 28 de diciembre de 1986.

Diario de los Debates, Cámara de Diputados del Congreso de los Estados Unidos Mexicanos, LIII Legislatura, periodo extraordinario, México, año II, núm. 3, martes 21 de abril de 1987.

Diario de los Debates, Cámara de Diputados del Congreso de los Estados Unidos Mexicanos, LIII Legislatura, periodo extraordinario, México, año II, núm. 4, miércoles 22 de abril de 1987.

Diario de los Debates, Cámara de Diputados del Congreso de los Estados Unidos Mexicanos, LIII Legislatura, periodo extraordinario, México, año II, tomo II, núm. 5, viernes 24 de abril de 1987.

Diario de los Debates, Cámara de Diputados del Congreso de los Estados Unidos Mexicanos, LIII Legislatura, periodo extraordinario, México, año II, tomo II, núm. 7, lunes 27 de abril de 1987.

Diario de los Debates, Cámara de Diputados del Congreso de los Estados Unidos Mexicanos, LIII Legislatura, periodo extraordinario, México, año II, tomo II, núm. 8, martes 28 de abril de 1987.

Diario de los Debates, Cámara de Diputados del Congreso de los Estados Unidos Mexicanos, LIII Legislatura, México, año II, núm. 3, miércoles 29 de julio de 1987.

“Decreto por el que se reforman los artículos 73 fracción VI, 79 fracción V, 89 fracciones II y XVII, 110 primer párrafo, 111 primer párrafo y 127; y se deroga la fracción VI del

artículo 74 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos”, *Diario Oficial de la Federación*, tomo CDVII, núm. 6, México, lunes 10 de agosto de 1987.

MODIFICACIÓN DE 1989-1990

Diario de los Debates, Cámara de Diputados del Congreso de los Estados Unidos Mexicanos, LIV Legislatura, periodo extraordinario, México, año I, núm. 9, lunes 16 de octubre de 1989.

Diario de los Debates, Cámara de Diputados del Congreso de los Estados Unidos Mexicanos, LIV Legislatura, periodo extraordinario, México, año I, núm. 10, martes 17 de octubre de 1989.

Diario de los Debates, Cámara de Diputados del Congreso de los Estados Unidos Mexicanos, LIV Legislatura, periodo extraordinario, México, año I, núm. 11, miércoles 18 de octubre de 1989.

Diario de los Debates, Cámara de Diputados del Congreso de los Estados Unidos Mexicanos, LIV Legislatura, periodo extraordinario, México, año I, núm. 12, jueves 19 de octubre de 1989.

Diario de los Debates, Cámara de Diputados del Congreso de los Estados Unidos Mexicanos, LIV Legislatura, periodo extraordinario, México, año I, núm. 13, viernes 20 de octubre de 1989.

Diario de los Debates, Cámara de Diputados del Congreso de los Estados Unidos Mexicanos, LIV Legislatura, periodo extraordinario, México, año II, núm. 15, miércoles 4 de abril de 1990.

“Decreto por el que se reforman y adicionan los artículos 5, 35 fracción III, 36 fracción I, 41, 54, 60 y 73 fracción VI base 3ª y se derogan los artículos transitorios 17, 18, 19”, todos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, *Diario Oficial de la Federación*, tomo CDXXXIX, núm. 5, México, viernes 6 de abril de 1990.

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos comentada, México, México / Instituto de Investigaciones Jurídicas (Colección Popular), agosto de 1990.

MODIFICACIÓN DE 1993

Diario de los Debates, Cámara de Diputados del Congreso de los Estados Unidos Mexicanos, segundo periodo ordinario, México, año II, núm. 29, martes 6 de julio de 1993.

Diario de los Debates, Cámara de Diputados del Congreso de los Estados Unidos Mexicanos, periodo extraordinario, México, año II, núm. 8, jueves 2 de septiembre de 1993.

Diario de los Debates, Cámara de Diputados del Congreso de los Estados Unidos Mexicanos, periodo extraordinario, México, año II, núm. 9, viernes 3 de septiembre de 1993.

Diario de los Debates, Cámara de Senadores del Congreso de los Estados Unidos Mexicanos, primer periodo extraordinario, México, año II, LV Legislatura, núm. 7, sábado 4 de septiembre de 1993.

Diario de los Debates, Cámara de Senadores del Congreso de los Estados Unidos Mexicanos, primer periodo extraordinario, México, año II, LV Legislatura, núm. 8, lunes 6 de septiembre de 1993.

Diario de los Debates, Cámara de Senadores del Congreso de los Estados Unidos Mexicanos, primer periodo extraordinario, México, año II, LV Legislatura, núm. 10, jueves 9 de septiembre de 1993.

Diario de los Debates, Cámara de Diputados del Congreso de los Estados Unidos Mexicanos, México, año II, núm. 16, miércoles 20 de octubre de 1993.

“Decreto por el que se reforman los artículos 31, 44, 73, 74, 79, 89, 104, 105, 107, 122 así como la denominación del título quinto, adición de una fracción IX al artículo 76 y un primer párrafo al 119 y se deroga la fracción XVII del artículo 89 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos”, *Diario Oficial de la Federación*, México, tomo CDLXXXI, núm. 18, lunes 25 de octubre de 1993.

Diario de los Debates, Cámara de Senadores del Congreso de los Estados Unidos Mexicanos, segundo periodo ordinario, México, año III, LV Legislatura, núm. 26, lunes 11 de julio de 1994.

Diario de los Debates, Cámara de Senadores del Congreso de los Estados Unidos Mexicanos, segundo periodo ordinario, México, año III, LV Legislatura, núm. 28, miércoles 13 de julio de 1994.

Diario de los Debates, Cámara de Senadores del Congreso de los Estados Unidos Mexicanos, segundo periodo ordinario, México, año III, LV Legislatura, núm. 29, jueves 14 de julio de 1994.

“Estatuto de Gobierno del Distrito Federal”, *Diario Oficial de la Federación*, México, tomo CDXC, núm. 20, martes 26 de julio de 1994.

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, México, Sista, septiembre de 1995.

“Decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales; de la Ley Reglamentaria de las fracciones I y II del artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación; del Código Penal para el Distrito Federal en materia de fuero común y para toda la República en materia de fuero federal; del Estatuto de Gobierno del Distrito Federal; y se expide la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Material Electoral”, *Diario Oficial de la Federación*, México, tomo DXVIII, núm. 15, segunda sección, viernes 22 de noviembre de 1996.

MODIFICACIÓN DE 1996

Diario de los Debates, Cámara de Diputados del Congreso de los Estados Unidos Mexicanos, primer periodo de sesiones extraordinarios del segundo receso del segundo año de ejercicio, México, año II, núm. 3, miércoles 31 de julio de 1996.

Diario de los Debates, Cámara de Senadores del Congreso de los Estados Unidos Mexicanos, primer periodo extraordinario, México, año II, LVI Legislatura, núm. 2, jueves 1 de agosto de 1996.

Diario de los Debates, Comisión Permanente del Congreso de los Estados Unidos Mexicanos, segundo receso del segundo año de ejercicio de la LVI Legislatura, México, año II, núm. 17, 21 de agosto de 1996.

“Decreto mediante el cual se declaran reformados diversos artículos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos”, *Diario Oficial de la Federación*, México, tomo DXV, núm. 16, primera sección, jueves 22 de agosto de 1996.

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, México, Greca, agosto de 1996.

Diario de los Debates, Cámara de Senadores del Congreso de los Estados Unidos Mexicanos, primer periodo ordinario, México, año I, LVII Legislatura, núm. 32, martes 2 de diciembre de 1997.

Diario de los Debates, Cámara de Senadores del Congreso de los Estados Unidos Mexicanos, primer periodo ordinario, México, Año I, LVII Legislatura, núm. 33, miércoles 3 de diciembre de 1997.

“Decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones del Estatuto de Gobierno del Distrito Federal; de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos; de la Ley de Expropiación y de la Ley orgánica de la Administración pública Federal”, *Diario Oficial de la Federación*, México, tomo DXXXI, núm. 4, jueves 4 de diciembre de 1997.

“Decreto por el que se reforman y adicionan diversas disposiciones del Estatuto de Gobierno del Distrito Federal”, *Diario Oficial de la Federación*, México, tomo DLIII, núm. 10, jueves 14 de octubre de 1999.

LIBROS

Acosta Romero, Miguel, *Teoría general del derecho administrativo, primer curso*, México, Porrúa, 1995.

———, *Segundo curso de derecho administrativo*, 2ª edición actualizada, México, Porrúa, 1993.

Aguirre Vizzuett, Javier, *Distrito Federal: Organización jurídica y política*, México, Miguel Ángel Porrúa, 1989.

Arnaíz Amigo, Aurora, *Estructura del Estado*, tercera edición, México, Miguel Ángel Porrúa, 1997.

———, *Soberanía y potestad*, segunda edición, México, Miguel Ángel Porrúa, 1981.

Consulta pública sobre Reforma Electoral. Memoria de 1989, México, Comisión Federal Electoral, Secretaría Técnica, tomo I, 1989.

Consulta pública sobre Reforma Electoral. Memoria de 1989, México, Comisión Federal Electoral, Secretaría Técnica, tomo II, 1989.

Córdova, Arnaldo, “La reforma del Estado. El ejecutivo y el legislativo” en AAVV, VAA, *México, la búsqueda de alternativas*, México, Ediciones de Cultura Popular / Facultad de Economía de la UNAM, 1990.

Cortés Flores, Lorenzo, *El pacto federal y la autonomía de las entidades federativas en la Constitución de 1917*, tesis, México, edición del autor, 1994.

Covián Andrade, Miguel, *Teoría constitucional*, 2ª edición, México, 2000.

——, *El sistema político mexicano, democracia y cambio estructural*, México, Global Pressworks, 1998.

Escobedo Miramontes, Eduardo, "Régimen constitucional en el Distrito Federal", en González Fernández, José Antonio (comp.), *Distrito Federal, sociedad, gobierno y justicia*, México, Miguel Ángel Porrúa / Procuraduría General de Justicia, 1997.

Fernández Christlieb, Paulina, "El Distrito Federal: reto a las estructuras de control", en Castañeda Sabido, Fernando (coord.), II. *Escenarios de la democratización*, en Gutiérrez Garza, Esthela (coord. gral.), *El debate nacional*, México, Diana / UNAM, 1998.

Fraga, Gabino, *Derecho administrativo*, México, Porrúa, 1994.

González Casanova, Pablo, "El Estado y la política", en *América Latina Hoy*, México, Siglo xxi, 1990.

Jiménez González, David, "Representación popular en el Distrito Federal", en González Fernández, José Antonio (comp.), *Distrito Federal, sociedad, gobierno y justicia*, México, Miguel Ángel Porrúa y Procuraduría General de Justicia, 1997.

Miranda Amador, Candelario, *Análisis práctico de los impuestos*, reimpresión a la primera edición, México, Themis, enero de 1997.

Peralta Burelo, Francisco, *La nueva reforma electoral de la constitución 1977-1987*, México, Miguel Ángel Porrúa, 1988.

Renovación política, México, Fondo de Cultura Económica (Cuadernos de Renovación Nacional, vol. I.), 1988.

Sánchez Bringas, Enrique, *Derecho constitucional*, México, Porrúa, 1995.

Salazar Toledano, Jesús, "Gobierno y política en el Distrito Federal", en González Fernández, José Antonio (comp.), *Distrito Federal, sociedad, gobierno y justicia*, México, Miguel Ángel Porrúa / Procuraduría General de Justicia, 1997.

HEMEROGRAFÍA

Gómez, Laura, "López Obrador entregará el manejo de mercados y deportivos a delegados", *La Jornada*, México, 4 de febrero de 2001.

González, Cecilia, "Ya no hay obstáculos", *Reforma*, México, 18 de julio de 2000, p. 4-B.

Páramo, Arturo, "Obtienen Delegados más control", *Reforma*, México, 21 de enero de 2001.

Pavón, Carolina, "Dejarán policía a Delegaciones", *Reforma*, México, 9 de diciembre de 2000.

Salazar, Claudia, "Descentralizaran aún sin reformas", *Reforma*, México, sábado 23 de diciembre de 2000.

Salazar, Claudia y Tatiana Adalid, "Congela debate sobre estado 32", *Reforma*, México, martes 13 de febrero de 2001.

Soriano Karyna y David Vela, "López Obrador envió a la ALDF una propuesta para transferir el mando policiaco a los jefes delegacionales", *Crónica*, México, 12 de diciembre de 2000.

SITIOS DE INTERNET

Estatuto de gobierno del Distrito Federal, www.df.gob.mx/leyes/estatuto/index.html

Leyes del Distrito Federal, www.asambleadf.gob.mx

Cámara de Diputados, página de la biblioteca, www.camaradediputados.gob.mx

Reformas a la Constitución, www.cddhcu.gob.mx/leyinfo/refcns/

Gaceta Parlamentaria del 13 de diciembre de 2001, www.uam.es/novedades/convo_enero_2002.doc

Constitución del Estado de México, <http://www.edomexico.gob.mx/legistel/LyEFra.asp>

Constitución de Veracruz, http://www.cgever.gob.mx/2001/frame_consti.htm

Los poderes ejecutivo y legislativo del Distrito Federal terminó de imprimirse en Talleres Gráficos de México, Av. Canal del Norte 80, colonia Felipe Pescador, 06280 México D. F., en el mes de diciembre de 2003. El cuidado de la edición estuvo a cargo de Nilda Ibarguren, Técnica Especializada «A». El tiraje fue de 2 mil ejemplares impresos en papel cultural de 75 gramos y forros en cartulina couché mate de 210 gramos. Se utilizó la fuente tipográfica Frutiger.

